

Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022



Volume 2 : Analyse (partie 1)

L'honorable Paul S. Rouleau, commissaire

Février 2023



**COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE**



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Volume 2 : Analyse (partie 1)

Février 2023



Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022.

Volume 2 : Analyse (partie 1).

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2023).

Tous droits réservés.

Toute demande de permission de produire ce document doit être adressée au Bureau du Conseil privé.

This publication is also available in English:

Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency.

Volume 2: Analysis (Part 1).

Vol. 2 - CP32-167/2-2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46700-9

(Ensemble) CP32-167/2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46698-9



Table des matières

Chapitre 1 : Introduction	15
1. Le Convoi de la liberté et l'état d'urgence de 2022	15
2. La Commission	19
3. Le rapport	23
Chapitre 2 : Les situations d'urgence et le droit	28
1. Introduction	28
2. La compétence constitutionnelle dans les situations de crise nationale	31
3. La <i>Loi sur les mesures de guerre</i>	33
4. De la <i>Loi sur les mesures de guerre</i> à la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	35
5. Un aperçu de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	37
5.1 Les quatre catégories de situation de crise nationale	37
5.2 L'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	39
5.3 Les pouvoirs pendant une urgence	40
5.4 La surveillance des déclarations d'urgence	41
6. Les lois non fédérales sur les mesures d'urgence	43
Chapitre 3 : Les manifestations, les libertés fondamentales et la <i>Charte</i>	48
1. Introduction	48
2. La liberté d'expression	49
2.1 Les valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression	49
2.2 La signification et la portée de la liberté d'expression	51
3. La liberté de réunion	53
3.1 Les valeurs qui sous-tendent la liberté de réunion	53
3.2 La signification et la portée de la liberté de réunion	55
4. La liberté d'association	57



Table des matières (suite)

5.	Les limites des libertés fondamentales	58
6.	Les libertés fondamentales et la collecte de fonds	60
Chapitre 4 : Le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques		63
1.	Introduction	63
2.	Les pouvoirs de la police	64
2.1	Le droit pénal	65
2.2	Le droit réglementaire	68
2.3	Les pouvoirs en matière de gestion des urgences	69
2.4	Les mesures législatives spéciales	69
3.	Les autres instruments juridiques	70
3.1	L'aide militaire	70
3.2	Les injonctions civiles	72
3.3	Les pouvoirs privés	72
4.	Le maintien de l'ordre pendant les manifestations publiques et l'exercice du pouvoir discrétionnaire	74
4.1	Les relations entre la police et le gouvernement	75
4.2	Les réponses de la police aux troubles de l'ordre public	76
Chapitre 5 : Les origines du mouvement du Convoi de la liberté		80
1.	Les clivages sociaux, le populisme et le Convoi de la liberté	80
2.	Les médias sociaux, les mouvements sociaux et la problématique de la désinformation et de la mésinformation	84
3.	Les convois précédents : 2018-2019	87
4.	La pandémie de la COVID-19, les mesures de santé publique et les manifestations	90
5.	Les manifestations et l'élection fédérale de 2021	97



Table des matières (suite)

6.	James Bauder et « l'opération Bearhug »	101
7.	Les mesures frontalières et les camionneurs	106
Chapitre 6 : L'organisation du Convoi de la liberté vers Ottawa		110
1.	Introduction	110
2.	Les principaux organisateurs des manifestations	111
3.	La planification et la logistique	116
4.	Les motivations et les attentes	118
Chapitre 7 : Les premiers renseignements et la préparation de la police à l'arrivée du Convoi de la liberté		125
1.	Introduction	125
2.	La structure du SPO et les rôles des principaux acteurs du SPO	126
2.1	Les sections et les unités du SPO et l'équipe de commandement	126
2.2	Le Système de commandement des interventions	129
3.	Les sources de renseignements avant l'arrivée du convoi	132
3.1	Le projet Hendon	133
3.2	Les autres sources d'information	137
4.	L'évaluation des renseignements recueillis avant l'arrivée du convoi	140
4.1	Le Groupe mixte du renseignement	140
4.2	L'évaluation des renseignements par le SPO	140
4.3	Les préoccupations internes concernant l'évaluation des renseignements	145
5.	L'utilisation du renseignement par le commandement opérationnel	146
5.1	La diffusion des premiers renseignements et les réactions à ceux-ci	147



Table des matières (suite)

5.2	L'incapacité de transposer les renseignements dans le plan opérationnel	151
6.	La diffusion des renseignements et la supervision stratégique du commandement stratégique	154
6.1	Les obstacles à la diffusion des renseignements	154
6.2	La supervision stratégique	157
7.	L'incidence des conseils juridiques sur la planification	159
8.	La préparation des partenaires du SPO	161
9.	La communication du plan du SPO à ses partenaires	163
	Chapitre 8 : La préparation d'Ottawa à l'arrivée du convoi	166
1.	Introduction	166
2.	La géographie de la région de la capitale nationale	166
2.1	La géographie physique d'Ottawa	166
2.2	La géographie juridique d'Ottawa	168
3.	Ottawa, le Service de police d'Ottawa et la Commission de services policiers d'Ottawa	171
4.	Le cadre d'intervention en cas d'urgence de la Ville d'Ottawa	174
4.1	Le cadre d'intervention d'urgence d'Ottawa	174
4.2	Le Système de gestion des incidents	176
5.	Les préparations par Ottawa à l'arrivée du convoi	178
5.1	L'échange de renseignements, la coordination avec la police et les mesures d'urgence	178
5.2	Les interventions municipales	182
5.3	Les efforts d'Ottawa pour se préparer en collaboration avec les résidents et les entreprises	186
6.	L'information fournie à la Commission de services policiers d'Ottawa	188



Table des matières (suite)

Chapitre 9 : Les manifestations d'Ottawa	193
1. Introduction	193
2. L'arrivée des manifestants et la première fin de semaine : du 28 au 30 janvier 2022	193
2.1 La préparation des manifestants à l'arrivée du convoi	194
2.2 L'organisation de la réponse d'Ottawa	195
2.3 L'arrivée du convoi	195
2.4 La réponse du Service de police d'Ottawa	202
2.5 L'application des règlements de la Ville	204
2.6 Les manifestants lors de la première fin de semaine	206
2.7 La première fin de semaine se termine, et certains manifestants demeurent	208
2.8 Les difficultés de dotation pour une opération prolongée	209
3. L'expérience des habitants d'Ottawa	211
3.1 Le bruit	211
3.2 Les gaz d'échappement	212
3.3 La circulation et les services municipaux	213
3.4 La sécurité publique, les menaces et la violence	213
3.5 Les symboles de haine et d'intolérance	215
3.6 La peur et l'anxiété	216
3.7 Les conséquences sur les entreprises et l'économie locale	217
4. Les manifestants après la première semaine	218
4.1 Les manifestants sur le terrain	218
4.2 Les hôtels et les centres de commandement	219
4.3 Les conseillers professionnels du Convoi de la liberté	220
4.4 La conférence de presse du 3 février	222



Table des matières (suite)

5.	La réponse policière pendant la première semaine des manifestations	223
5.1	L'absence d'un plan pour répondre au « changement de paradigme »	224
5.2	L'effondrement du commandement et du contrôle au SPO	227
5.3	Le rôle des équipes de liaison policière	228
5.4	« Il n'y a peut-être pas de solution policière »	231
5.5	Les demandes d'aide à d'autres services de police	233
5.6	Les difficultés d'intégration des ressources de la PPO	235
5.7	L'implication du chef Sloly dans la planification et les opérations	236
5.8	Le raid du chemin Coventry	240
6.	Les habitants de la ville commencent à se défendre	242
7.	La réponse de la municipalité	244
7.1	La recherche d'options	244
7.2	La déclaration d'urgence municipale	244
7.3	Le conseil municipal d'Ottawa se réunit pour discuter de mesures supplémentaires	246
7.4	L'injonction d'Ottawa	249
8.	L'absence de l'Ontario	251
8.1	Les appels tripartites avec le personnel	253
8.2	La table tripartite ministérielle	254
9.	Le Service de police d'Ottawa demande 1 800 agents	256
10.	L'intersection de Rideau et Sussex	259
10.1	Les manifestants tendent la main à la Ville	260
10.2	Les manifestants et la Ville se rencontrent	262



Table des matières (suite)

10.3	La première tentative des organisateurs de la manifestation pour dégager l'intersection de Rideau et Sussex	262
10.4	Le plan d'exécution du SPO pour dégager l'intersection	263
10.5	La deuxième tentative des organisateurs de la manifestation pour dégager l'intersection de Rideau et Sussex	264
11.	La cellule de planification intégrée	265
11.1	La création de la cellule de planification intégrée	266
11.2	Le point de vue initial du chef Sloyly sur la cellule	267
11.3	Le plan du 9 février	269
11.4	La réunion de la cellule du 9 février	270
11.5	Windsor est priorisée par la PPO et la GRC	272
11.6	L'intégration et le dysfonctionnement du commandement le 10 février	272
12.	La tentative du SPO de « réinitialiser »	274
12.1	La rectification du tir par le surintendant intérimaire Bernier	274
12.2	La poursuite des efforts d'intégration	276
12.3	L'élaboration et l'approbation du plan du 13 février	278
13.	La résistance continue des résidents	280
14.	La « percée » avec les manifestants	281
14.1	L'arrivée de Dean French	281
14.2	Une stratégie de sortie potentielle pour les manifestants	282
14.3	L'échange de lettres	283
14.4	La coordination avec la police	284
14.5	La publication de l'entente et les efforts pour la mettre en œuvre	285
15.	Les défis de la mise en œuvre du plan du 13 février du SPO	288



Table des matières (suite)

16.	Navigator Itée et Advanced Symbolics inc.	290
17.	La gouvernance de la police pendant les manifestations	291
17.1	La résistance aux réunions de la CSPO	291
17.2	Les demandes de plans opérationnels	291
17.3	La supervision par le ministère du Solliciteur général	293
Chapitre 10 : Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador		297
1.	Introduction	297
2.	Windsor, le pont Ambassador et le point d'entrée	298
3.	Le Service de police de Windsor	299
4.	Le cadre d'intervention d'urgence de la Ville de Windsor et la Commission des services policiers de Windsor	301
5.	Les renseignements dont le SPW et la PPO disposaient avant l'arrivée	302
6.	Les préparatifs et les premières manifestations (du 3 au 6 février)	304
7.	Les manifestants durcissent leur position (du 7 au 10 février)	307
7.1	Le 7 février	307
7.2	Le 8 février	310
7.3	Le 9 février	312
7.4	Le 10 février	315
8.	La déclaration provinciale d'une situation d'urgence, l'injonction et le plan d'application de la loi (11 février)	318
9.	L'évacuation des manifestants du pont Ambassador (du 12 au 14 février)	323
9.1	Le 12 février	323
9.2	Le 13 février	325
9.3	Le 14 février	326



Table des matières (suite)

10.	Les conséquences des manifestations	328
10.1	Les besoins continus en matière de maintien de l'ordre	328
10.2	La réduction progressive de l'intervention	329
10.3	Les conséquences économiques	329
10.4	L'impact sur les résidents	330
10.5	Les répercussions sur la ville et les menaces contre les responsables publics	331
Chapitre 11 : Les manifestations aux autres points d'entrée		333
1.	Introduction	333
2.	Les points d'entrée au Canada	334
3.	Les manifestations dans le Sud de l'Ontario	336
4.	Coutts (Alberta)	340
4.1	La période précédant la manifestation et la première fin de semaine	340
4.2	Les premières mesures d'application de la loi et l'établissement du blocage de Milk River	342
4.3	L'évolution des manifestations	344
4.4	Les échanges entre politiciens et manifestants	347
4.5	Les efforts pour obtenir des dépanneuses	348
4.6	Les préoccupations pour la sécurité, la reprise des mesures d'application de la loi et la fin des blocages	351
4.7	L'effet du blocage et ses suites	354
5.	Emerson (Manitoba)	356
6.	Pacific Highway (Colombie-Britannique)	358
7.	Les autres points d'entrée	360



Table des matières (suite)

Chapitre 12 : Les autres manifestations	363
1. Introduction	363
2. Colombie-Britannique	364
3. Alberta	365
4. Saskatchewan	369
5. Winnipeg	371
6. Toronto	373
7. Québec	377
8. Nouveau-Brunswick	379
9. Nouvelle-Écosse	381
10. Manifestations dans d'autres pays	384
Chapitre 13 : Le financement des manifestations	387
1. Introduction	387
2. Les collectes de fonds à l'ère numérique	388
3. Les premières collectes de fonds « Convoi de la liberté 2022 »	391
4. Adopt-A-Trucker	396
5. La campagne du Convoi de la liberté passe à GiveSendGo	398
5.1 Les préoccupations persistantes de GoFundMe et la suspension de la collecte de fonds	399
5.2 La création de la société Freedom et la collecte de fonds parallèle sur GiveSendGo	403
5.3 Le retrait de la campagne sur GoFundMe et le passage à GiveSendGo	407
5.4 La Banque TD bloque les fonds	409
6. Les cryptomonnaies	411



Table des matières (suite)

7.	Les obstacles continus pour accéder à l'argent : les banques, les services de traitement des paiements et les tribunaux	413
8.	D'où venait l'argent?	421
9.	Où sont passés les fonds?	424
9.1	Les dons aux premières collectes de fonds « Convoi de la liberté 2022 »	425
9.2	Les dons à la collecte de fonds « Convoi de la liberté 2022 » sur GiveSendGo	427
9.3	La campagne Adopt-A-Trucker	429
9.4	Les cryptomonnaies	430
	Acronymes, sigles et abréviations	436



Introduction

1. Le Convoi de la liberté et l'état d'urgence de 2022

La *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale a été promulguée en 1988, mais n'a pas été invoquée en plus de 30 ans. À bien des égards, ce non-usage est un signe de succès. Lorsque surviennent des urgences, ce qui est inévitable, les gouvernements doivent pouvoir réagir avec rapidité et efficacité. Heureusement, les urgences ne nécessitent pas toutes une loi comme la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui confère au Cabinet fédéral des pouvoirs que nous ne jugerions pas appropriés en temps normal. Le régime juridique ordinaire du Canada peut être et est effectivement à la hauteur de la tâche face aux urgences.

La période au cours de laquelle le Canada a réussi à ne pas utiliser la *Loi sur les mesures d'urgence* a pris fin en février 2022 lorsque, pour la première fois, le gouvernement fédéral a proclamé un état d'urgence. Il l'a fait en réaction à une série de manifestations qui ont eu lieu dans l'ensemble du pays après plus de deux longues années de mesures sanitaires prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le « Convoi de la liberté », groupe peu structuré, mais dont l'impact a été considérable, était au cœur de ces manifestations. Il a traversé le pays à destination d'Ottawa (Ontario) et s'y est enraciné pendant trois semaines, en exigeant une modification radicale des politiques de santé publique du gouvernement et, vraisemblablement, bien plus encore.

Le Convoi de la liberté a inspiré d'autres manifestations. En janvier et février 2022, le Canada faisait face non seulement à une manifestation comme il n'en avait jamais vu à Ottawa, mais à toute une série d'autres actions, y compris le blocage de

postes frontaliers et des manifestations prolongées dans de nombreuses capitales provinciales.

Les causes de ces manifestations ne sont pas faciles à décrire. Les motivations des gens sont complexes et celles de groupes le sont encore plus. Toutefois, il ne fait guère de doute que la pandémie de COVID-19 et les réponses des différents ordres de gouvernement ont joué un rôle important dans l'émergence du mouvement du Convoi de la liberté.

La COVID-19 a eu un impact profond dans le monde entier et le Canada n'a pas fait exception. Elle a tué des dizaines de milliers de personnes au Canada et des millions à travers le monde. C'était une crise de santé publique comme nous n'en avons pas vu depuis un siècle. D'innombrables vies ont été touchées par ses répercussions. Tous les ordres de gouvernement au Canada ont pris des mesures pour atténuer les effets de la COVID-19. Comme la maladie elle-même, ces mesures gouvernementales ont aussi touché la vie d'innombrables Canadiens. Des entreprises ont été forcées de fermer, des gens ont dû rester chez eux, et des voyageurs ont été contraints de se mettre en quarantaine et de s'isoler. En plus des milliers de décès, les Canadiens ont subi la perte de milliers d'emplois, d'entreprises et d'économies, sans parler de l'isolement social que ces mesures ont provoqué. Ces mesures n'ont pas toutes eu le même impact sur les Canadiens. Certains ont pu traverser la pandémie avec une relative facilité. D'autres ont vu leur vie bouleversée.

Certains Canadiens ont accueilli favorablement les mesures de santé publique imposées par les gouvernements, même si c'était peut-être à contrecœur. D'autres estimaient que les gouvernements étaient loin d'en faire assez pour protéger des vies. D'autres encore pensaient que les gouvernements étaient allés bien trop loin et avaient dépassé les bornes. Rien dans ce rapport ne résoudra ces désaccords. Tout ce que je peux faire, c'est constater qu'à tort ou à raison, des milliers de personnes ont vu la pandémie de COVID-19 comme une période d'excès gouvernementaux non nécessaires, injustes et nuisibles.

Le Canada est une démocratie libérale ouverte et, à ce titre, il est normal que des membres de la société expriment leurs griefs dans le cadre de manifestations publiques. Il n'est pas surprenant que de telles manifestations aient eu lieu en opposition aux mesures de santé publique. De fait, le Canada a connu des manifestations contre les mesures liées à la COVID-19 pratiquement aussi longtemps que ces mesures ont existé. En ce qui concerne le Convoi de la liberté, les règles relatives aux déplacements transfrontaliers étaient la cause immédiate des manifestations. Les camionneurs commerciaux qui, tout au long de la pandémie, ont accompli un travail essentiel dans des circonstances réellement difficiles, avaient pu franchir la frontière canado-américaine avec assez de facilité comparativement à d'autres voyageurs. Cependant, à partir du début de 2022, les règles canadiennes et américaines les ont obligés à être vaccinés contre la COVID-19 pour traverser la frontière. Pour la plupart d'entre eux, il s'agissait d'une exigence sans conséquence, puisqu'ils l'étaient déjà. Cependant, ces nouvelles règles ont menacé le gagne-pain d'une minorité de camionneurs qui avaient choisi de ne pas se faire vacciner.

Grâce aux médias sociaux et à leurs réseaux de contacts, plusieurs personnes du secteur du camionnage et d'autres personnes ralliées à leur cause ont organisé et mobilisé une série de convois de camions à destination d'Ottawa pour protester contre ces règles. Les résultats ont dépassé toutes les attentes des organisateurs. Des centaines de camions ont traversé le pays en direction d'Ottawa et ont été rejoints par des centaines d'autres pour former des convois longs de plusieurs kilomètres. Des milliers de sympathisants se sont postés en bordure de route pour les encourager et ont donné des millions de dollars pour les soutenir dans leurs efforts. À leur arrivée à Ottawa, les manifestants ont carrément paralysé le centre-ville. Les rues étaient encombrées de camions, les parcs se sont transformés en campements et les trottoirs étaient remplis de manifestants. Pour certains, c'était une célébration de la liberté. Pour d'autres, c'était un état de siège. Pour tous, c'était un événement comme le Canada n'en avait jamais connu.

Contrairement aux attentes des autorités locales, les manifestants ne sont pas partis après la première fin de semaine de manifestations, mais se sont enracinés et ont affirmé qu'ils resteraient tant que toutes les obligations liées à la COVID-19 ne seraient pas levées. Ils sont restés trois semaines, jusqu'à ce que l'une des plus grandes opérations de maintien de l'ordre de l'histoire de la police canadienne les oblige à partir.

À l'extérieur d'Ottawa, des manifestations ont pris racine dans de nombreux endroits. À Windsor (Ontario), des manifestants ont bloqué le pont Ambassador, poste frontalier par où transitent le plus d'échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis et élément d'infrastructure vital pour l'économie locale, régionale et nationale. À Coutts (Alberta), la police a utilisé des agents d'infiltration et des écoutes électroniques pour enquêter sur des manifestants plus radicaux. Elle a finalement découvert une cache d'armes et inculpé quatre manifestants de complot en vue de commettre le meurtre de policiers. Dans des dizaines d'autres collectivités à travers le pays, des manifestations, grandes et petites, ont eu lieu, inspirées en partie par les activités du Convoi de la liberté.

Au 14 février, on observait déjà certains signes d'amélioration. Les manifestations de Windsor et de Coutts avaient été dispersées ou étaient sur le point de l'être. Le Service de police d'Ottawa (SPO) coordonnait ses efforts avec ceux de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en vue d'élaborer un plan pour mettre fin aux manifestations. En même temps, des incertitudes importantes demeuraient et les hauts dirigeants du gouvernement fédéral se livraient à d'intenses délibérations sur les mesures à prendre pour mettre fin aux manifestations, sécuriser les frontières et protéger l'intérêt national. Les outils juridiques existants étaient jugés insuffisants et on estimait que les administrations provinciales et municipales ne disposaient pas des plans ou des pouvoirs nécessaires pour contrer les menaces perçues contre la nation. Le Cabinet a conclu qu'il ne restait qu'une seule option, soit l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Cette décision était controversée. Beaucoup de Canadiens appuyaient les manifestations et croyaient que la véritable réponse était la fin des mesures sanitaires et des excès gouvernementaux. D'autres estimaient qu'il n'était pas nécessaire d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* ou que les pouvoirs utilisés par le gouvernement étaient inappropriés et draconiens. D'autres encore ont fait l'éloge du gouvernement pour son intervention ou l'ont condamné pour ne pas avoir agi plus tôt.

Les manifestations ont pris fin quelques jours après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. De nombreux manifestants ont quitté Ottawa de leur propre chef, soit par choix, soit en raison de l'effet de mesures telles que le gel de comptes bancaires en vertu des pouvoirs d'urgence du gouvernement. D'autres sont restés et ont été forcés de partir par les policiers. Beaucoup ont été inculpés d'actes criminels. Les manifestations dans d'autres régions du Canada ont également cessé. D'autres manifestations que les hauts responsables du gouvernement craignaient de voir éclater ailleurs dans le pays n'ont pas eu lieu ou n'ont pas été aussi perturbatrices que les manifestations d'Ottawa. Un peu plus d'une semaine après la déclaration de l'état d'urgence, le gouvernement en a annoncé la fin.

2. La Commission

La *Loi sur les mesures d'urgence* confère des pouvoirs extraordinaires au gouvernement fédéral. En contrepartie, elle comporte une série de mécanismes de reddition de comptes qui visent à prévenir les abus et à soumettre l'intervention de l'État à une surveillance et à un examen. L'un des mécanismes les plus importants est l'obligation faite au gouvernement, lorsque la Loi est invoquée, de tenir une enquête à la fin de l'urgence.

Les commissions d'enquête sont des organes indépendants nommés par le gouvernement avec pour mission d'enquêter sur une question d'importance publique. Elles sont dirigées par un ou plusieurs commissaires qui ont la responsabilité générale des travaux de la Commission et le devoir ultime de faire rapport sur l'objet

de l'enquête. Les commissions remplissent deux fonctions importantes : elles tirent des conclusions de fait et elles formulent des recommandations.

Le rôle d'établissement des faits des commissions sert un objectif social important. Comme le juge de la Cour Suprême Peter Cory l'a écrit : « [e]lles sont souvent formées pour découvrir la “vérité”, en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population¹ ». La découverte de la vérité est un objectif important. Lorsque des événements imprévus, perturbateurs ou autrement marquants se produisent et ont une incidence sur la vie des Canadiens, le public a le droit de savoir ce qui s'est produit et pourquoi. Les enquêtes sont également tournées vers l'avenir. Elles visent non seulement à comprendre ce qui s'est passé, mais aussi à tirer des leçons de ces expériences et à formuler des recommandations.

Le 25 avril 2022, la gouverneure en conseil a pris le décret 2022-0392 me nommant commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes* pour mener une enquête sur l'état d'urgence de 2022.

Dans les remarques préliminaires que j'ai faites au début des audiences publiques, j'ai dit que j'avais reçu deux mandats. Le premier se trouvait dans la *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même. Lorsque le Parlement a adopté cette loi en 1988, il a choisi de rendre une enquête obligatoire et a prévu qu'elle devait examiner « les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Ce mandat du Parlement est un mandat de reddition de comptes envers le public. Le public a le droit de savoir pourquoi le gouvernement a proclamé une urgence et si les mesures qu'il a prises étaient appropriées.

Mon deuxième mandat figure dans le décret de ma nomination. En plus d'examiner les circonstances qui ont mené à la proclamation d'un état d'urgence, le décret me charge aussi d'examiner l'évolution, les objectifs, les dirigeants et l'organisation

¹ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 62.

du mouvement des convois et des manifestations aux frontières, ainsi que leurs participants; les effets du financement intérieur et étranger, notamment au moyen de plateformes de sociofinancement; les effets, le rôle et les sources de désinformation et de mésinformation, notamment l'utilisation de médias sociaux; les effets des blocages, notamment leurs effets économiques; et les interventions de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration d'état d'urgence.

Il y a toutefois une réserve importante à ce mandat du Cabinet. La Commission est chargée d'examiner ces questions « dans la mesure où cela concerne les circonstances de la déclaration d'état d'urgence et les mesures prises pour y faire face ». Autrement dit, bien que ces sujets soient importants et dignes d'attention, c'est le mandat que le Parlement m'a confié qui a guidé les travaux de la Commission.

La conduite de cette enquête a présenté plusieurs défis. De loin, le plus grand auquel j'ai été confronté était le temps. La *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même fixe le délai dans lequel la Commission d'enquête doit déposer son rapport au Parlement, soit 360 jours à partir de la date à laquelle l'urgence prend fin. Comme le gouvernement avait deux mois pour choisir un commissaire chargé de mener l'enquête, en réalité, je n'avais que 300 jours pour préparer ce rapport. Pour mettre ce chiffre en contexte, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées a eu environ trois ans pour publier son rapport. L'enquête sur l'affaire Air India a eu un peu plus de quatre ans. De plus, contrairement à toutes les autres commissions d'enquête de l'histoire du Canada, il m'était impossible de demander une prolongation de mon délai pour déposer ce rapport.

Par conséquent, la Commission a dû travailler à un rythme accéléré. Les audiences publiques elles-mêmes ont été une période particulièrement éreintante. En 31 jours d'audience, j'ai entendu 76 témoins et reçu plus de 9 000 pièces en preuve. La Commission a siégé de longues heures pour ce faire. Notre plus longue journée d'audience a duré 11 heures et 20 minutes, sans compter les pauses. Immédiatement après la fin de cette phase, j'ai tenu une semaine supplémentaire d'audiences sur

les politiques, au cours desquelles 50 autres experts de différentes disciplines ont témoigné sur des sujets tels que la désinformation sur Internet, la protection des infrastructures essentielles, l'utilisation du renseignement aux fins du maintien de l'ordre et les réponses intergouvernementales aux urgences.

Ces audiences ont constitué un élément essentiel de mon mandat. Elles n'ont pas seulement été un moyen important d'obtenir l'information dont j'avais besoin pour rédiger ce rapport, mais elles ont été en elles-mêmes un important mécanisme de reddition de comptes. À une exception près², les audiences étaient ouvertes au public. Tout le monde pouvait se rendre dans la salle d'audience des Archives nationales à Ottawa ou accéder aux délibérations en direct sur le site Web de la Commission. Pour ceux qui ne pouvaient pas suivre les délibérations en temps réel, les enregistrements vidéo des séances ainsi que les transcriptions officielles ont été publiés sur le site Web de la Commission. Les délibérations ont été offertes simultanément en français et en anglais, ainsi qu'en langue des signes américaine et en langue des signes québécoise. Les 9 000 pièces déposées en preuve ont été versées sur le site Web de la Commission et peuvent être téléchargées par tout membre du public.

Je suis fier des audiences que la Commission a tenues. Elles ont permis d'obtenir un niveau de compréhension et de transparence du processus décisionnel du gouvernement qui est rare, même dans la plus ouverte des démocraties libérales. Le public a entendu le témoignage de manifestants; de policiers; de fonctionnaires municipaux, provinciaux et fédéraux; et de dirigeants politiques de différents gouvernements. Huit ministres, dont le premier ministre, ont divulgué leurs échanges et communications internes concernant le convoi et ont été soumis à des heures d'interrogatoire et de contre-interrogatoire lors d'audiences publiques.

² Des témoins du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ont comparu deux jours devant moi. Une journée s'est déroulée en séance publique, tandis que l'autre s'est déroulée à huis clos. L'audience à huis clos était nécessaire pour me permettre d'entendre des preuves classifiées du SCRS qui ne pouvaient être divulguées pour des raisons de sécurité nationale. Un résumé du témoignage donné au cours de cette audience a été déposé comme élément du dossier public.

De plus, la Commission a eu accès à des dossiers gouvernementaux à un niveau rarement vu dans les enquêtes publiques. Les avocats de la Commission avaient tous obtenu une cote de sécurité et avaient accès à des renseignements classifiés qui n'auraient normalement pas été accessibles à quiconque en dehors du gouvernement lui-même. Plus important encore, par suite d'efforts considérables déployés par la Commission, le gouvernement a accepté de renoncer à la confidentialité du Cabinet à l'égard des différents éléments qui lui ont été présentés lorsqu'il a délibéré sur la pertinence d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Sur les 371 enquêtes fédérales qui ont eu lieu depuis la Confédération, c'était seulement la quatrième fois qu'une telle autorisation était accordée.

Il ne fait guère de doute que les Canadiens ont des opinions très divergentes sur les interventions de l'État en janvier et février 2022. C'est compréhensible, et même sain dans une démocratie. Les audiences publiques visaient à exposer ces interventions à l'examen du public. Quoi qu'on pense des interventions de l'État, le public peut être sûr que le gouvernement a été tenu de rendre compte de sa conduite après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. En offrant au public un examen ouvert et transparent, j'espère que la Commission a pu contribuer à maintenir la confiance du public dans les institutions et les mécanismes de reddition de comptes du Canada.

3. Le rapport

Le présent rapport est le deuxième moyen par lequel la Commission cherche à assurer la reddition de comptes de nos institutions et à maintenir la confiance à leur égard. Dans ces pages, j'ai cherché à faire la synthèse des centaines d'heures de témoignages que j'ai entendus et des milliers de pages de preuve que j'ai examinées dans un seul récit des événements de janvier et février 2022.

Les chapitres 2 à 4 situent dans leur contexte général les concepts juridiques et constitutionnels pertinents pour bon nombre des questions examinées dans le présent rapport. Leur objectif est de fournir un cadre commun permettant au lecteur

de comprendre l'analyse contenue ailleurs dans le rapport. Au chapitre 2, je traite de la façon dont les pouvoirs d'urgence sont exercés par les différents ordres de gouvernement, y compris les règles qui régissent la façon dont l'État peut réagir à des situations exceptionnellement urgentes. Au chapitre 3, j'aborde les droits garantis par la Constitution en matière de manifestations, notamment la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. Je me penche à la fois sur la façon dont ces droits protègent la capacité des Canadiens à manifester et les limites possibles à ces droits. Au chapitre 4, j'explique comment la police peut gérer les manifestations publiques, notamment en examinant les pouvoirs que le droit lui confère et en présentant sommairement la stratégie et les tactiques que les forces de l'ordre utilisent en pratique.

Après ces chapitres introductifs, je passe à une discussion des origines du mouvement du Convoi de la liberté aux chapitres 5 et 6. Au chapitre 5, j'examine non seulement la cause immédiate des manifestations de 2022, mais leurs origines plus profondes, dont les tendances sociales qui ont influencé un sentiment antigouvernemental au Canada. J'expose aussi les antécédents de certaines personnes qui ont joué un rôle dans l'organisation du Convoi de la liberté. Au chapitre 6, j'explique comment certains des principaux organisateurs des manifestations se sont réunis pour planifier, organiser et mettre en branle un convoi depuis différents points à travers le Canada jusqu'à Ottawa.

Aux chapitres 7 et 8, j'explique comment la police et les responsables gouvernementaux voyaient le convoi alors qu'il se dirigeait vers Ottawa et comment ils se sont préparés à son arrivée. Au chapitre 7, je me concentre sur les renseignements policiers tandis qu'au chapitre 8, j'examine les mesures prises par la Ville d'Ottawa pour se préparer à l'arrivée du convoi.

Au chapitre 9, je me penche sur les manifestations d'Ottawa. Je raconte cette histoire du point de vue de plusieurs groupes, dont les corps policiers, les fonctionnaires municipaux, les manifestants et les résidents d'Ottawa. Je décris au chapitre 9 les

événements sans précédent qui ont eu lieu dans la capitale nationale pendant trois semaines, de la première fin de semaine des manifestations jusqu'à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Aux chapitres 10 à 12, je m'éloigne d'Ottawa pour m'intéresser aux manifestations qui ont eu lieu ailleurs au Canada. Au chapitre 10, j'examine les manifestations à Windsor (Ontario). Le blocage du pont Ambassador a été un événement important dans l'histoire des manifestations de janvier et février 2022 et je décris dans ce chapitre comment ces manifestations ont commencé, ont été gérées et ont pris fin. Au chapitre 11, je traite de plusieurs manifestations qui ont eu lieu à d'autres postes frontaliers, ou points d'entrée, à travers le Canada. Cela comprend les événements de Coutts (Alberta), ainsi que d'autres manifestations en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique. Enfin, le chapitre 12 porte sur les manifestations qui se sont déroulées dans d'autres villes et collectivités du pays et qui ont été inspirées par le Convoi de la liberté.

Au chapitre 13, je présente un examen approfondi du financement des manifestations d'Ottawa. En examinant les plateformes de sociofinancement, les services de traitement de paiements, les bourses de cryptomonnaies, les banques et les simples opérations en espèces, je détaille les mesures prises par les manifestants pour obtenir de l'argent et celles prises par d'autres intervenants qui ont empêché les manifestants de l'utiliser.

Aux chapitres 14 et 15, je me concentre sur le gouvernement fédéral. Au chapitre 14, je raconte de nouveau l'histoire relatée aux chapitres précédents, mais du point de vue des décideurs fédéraux, y compris les hauts fonctionnaires et les ministres du Cabinet. J'y décris les délibérations du gouvernement fédéral qui ont mené à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Au chapitre 15, je traite des mesures que le gouvernement a adoptées en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, à savoir le *Règlement sur les mesures d'urgences* [sic] et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*.

Au chapitre 16, je reviens sur la situation à Ottawa et je décris les événements qui se sont déroulés pendant que la *Loi sur les mesures d'urgence* était en vigueur, notamment les opérations policières qui ont mis fin aux manifestations et la décision du gouvernement de mettre fin à l'état d'urgence.

Au chapitre 17, j'expose mes conclusions finales sur une série d'enjeux, dont la nature des manifestations, la réponse policière aux manifestations, le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement fédéral et mon évaluation de l'efficacité et de la pertinence des mesures qu'il a adoptées.

Enfin, au chapitre 18, je formule plusieurs recommandations, tandis qu'au chapitre 19, je décris plus en détail le processus que la Commission a adopté pour mener cette enquête.

Ces chapitres sont à la fois détaillés et concis. Ils exposent une somme considérable d'informations sur l'état d'urgence de 2022 en fournissant parfois un compte rendu détaillé, heure par heure, des événements qui ont eu lieu. En même temps, beaucoup plus de choses auraient pu être écrites sur les événements de janvier et février 2022. Je n'ai aucun doute que bien des gens étudieront et examineront ces événements après la publication de ce rapport. Cependant, je pense avoir présenté dans ces pages un compte rendu utile des manifestations liées au Convoi de la liberté. J'espère que ce rapport répondra au besoin de tous ceux qui souhaitent mieux comprendre les circonstances qui ont conduit à la toute première invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Chapitre 2

Les situations d'urgence et le droit



Les situations d'urgence et le droit

1. Introduction

Il m'a été demandé de déterminer, entre autres choses, si les circonstances au Canada en janvier et février 2022 justifiaient l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Pour ce faire, je dois évaluer les actes de différentes entités, y compris la police, les manifestants, les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales. La majeure partie de ce rapport porte sur la preuve volumineuse qui m'a été présentée pendant l'enquête. Cependant, avant de passer aux éléments de preuve recueillis par la Commission, il me semble important de clarifier plusieurs sujets qui mettent en contexte les questions auxquelles il m'est demandé de répondre. Afin de faire clairement comprendre l'importance de ce qui s'est passé à Ottawa et ailleurs au Canada, je dois d'abord en expliquer tout le contexte juridique. Dans ce chapitre, je traite brièvement du cadre juridique qui, au Canada, régit la façon dont les gouvernements répondent aux situations de crise. Au chapitre 3, je passe aux droits constitutionnels engagés par les manifestations publiques et au chapitre 4, j'examine les pouvoirs dont disposent la police et d'autres acteurs pour intervenir en cas de troubles de l'ordre public.

On peut donner de nombreuses définitions du terme « urgence ». Au sens le plus large, il laisse entendre une situation pressante et de danger. Il existe aussi un sous-ensemble d'urgences que nous pouvons qualifier d'urgences *publiques*, autrement dit des urgences qui menacent l'État, l'intérêt collectif, le bien public ou quelque chose de plus que les intérêts individuels ou privés. Une crise cardiaque est une urgence pour la personne qui en est victime, mais pas pour le public. En revanche, une vague

soudaine de crises cardiaques qui met à mal un système de santé provincial constitue une urgence au sens public.

Au Canada, tous les ordres de gouvernement sont dotés de lois qui ont pour objet de donner un cadre juridique aux réponses apportées en cas d'urgence publique. Elles le font de différentes manières. Les lois sur la gestion des urgences établissent les rôles et responsabilités des ministères et d'autres acteurs par rapport aux urgences. Souvent, ces lois permettent également de prendre des mesures temporaires extraordinaires pour faire face à ces situations et pour en atténuer l'impact. Si la gestion des situations d'urgence est souvent considérée principalement comme la réponse immédiate exigée par un événement extrême, c'est aussi un processus continu qui vise à repérer les événements extrêmes, à les prévenir et à s'y préparer. La gestion des situations d'urgence est souvent décrite comme un cycle continu en quatre parties : 1) la prévention et l'atténuation; 2) la préparation; 3) l'intervention et 4) le rétablissement. Les lois relatives aux situations d'urgence, ainsi qu'une série de politiques et de procédures, traitent de tous les aspects du cycle de gestion des situations d'urgence.

Les conditions et processus qui précisent comment les gouvernements peuvent déclarer une urgence et la gamme de mesures temporaires qu'ils peuvent mettre en œuvre pour y faire face sont des éléments clés de la législation canadienne en matière de gestion des situations d'urgence. Les mesures législatives sur la gestion des urgences peuvent également imposer aux gouvernements des responsabilités particulières, comme l'obligation de préparer un plan d'urgence et d'offrir des programmes de formation afin de garantir l'état de préparation.

Au palier fédéral, le Canada a deux lois principales qui concernent la gestion des urgences : la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences*. Je m'arrêterai en détail sur la *Loi sur les mesures d'urgence* ci-dessous. La *Loi sur la gestion des urgences* énonce les rôles et responsabilités en ce qui concerne la prévention, la préparation, les interventions et le rétablissement relativement aux situations d'urgence. Chaque province et territoire a également des lois relatives à la

gestion des urgences qui régissent les interventions et précisent aussi les pouvoirs et responsabilités des administrations locales en ce qui a trait aux situations d'urgence. De plus, les gouvernements autochtones mettent en œuvre des mesures d'urgence en exerçant une série de compétences, y compris les droits conférés par les traités et les pouvoirs délégués.

Depuis 2017, 15 états d'urgence provinciaux et territoriaux ont été déclarés¹. Ils l'ont été en réponse à la COVID-19, à des feux de forêt, à des inondations et à des conditions météorologiques extrêmes. Chaque année, les déclarations d'état d'urgence locales – émises par des municipalités – se comptent par centaines, et beaucoup sont en réponse à des inondations. Des organismes dirigeants autochtones ont également déclaré des états d'urgence au sujet de l'eau potable et de suicides². Il arrive que des situations d'urgence soient déclarées en vertu d'autres lois provinciales, par exemple de lois sur la santé publique, plutôt que de lois sur la gestion des urgences, comme pendant la pandémie de COVID-19 ou pour faire face à la crise des opioïdes.

Quand un événement cause des troubles graves ou généralisés, plusieurs ordres de gouvernement peuvent déclarer une situation d'urgence et exercer leur compétence afin de gérer simultanément l'événement. C'est ce qui s'est passé avec la déclaration d'état d'urgence du 14 février 2022. En plus de l'invocation par le gouvernement fédéral de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la Ville d'Ottawa a déclaré un état d'urgence le 6 février 2022 et l'Ontario, une situation d'urgence provinciale le 11 février 2022. Windsor a déclaré un état d'urgence le 14 février 2022. Le chevauchement des compétences lorsqu'il s'agit de faire face à une situation d'urgence est devenu un sujet important pendant les délibérations de la Commission, étant donné notamment les arrangements complexes en matière de compétences qui existent à Ottawa. Je reviens sur ce sujet au chapitre 8.

¹ Voir l'annexe au document commandé de Jocelyn Stacey, *Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental*, dans le volume 5 de ce rapport.

² Par exemple, les Premières Nations Attawapiskat et Eabametoong en 2019, la Nation des Dakotas de Sioux Valley en 2020, et la Première Nation Wapekeka en 2017, respectivement.

Pour mieux expliquer les cadres juridiques utilisés pour gérer des situations d'urgence, je parle d'abord dans ce chapitre de la compétence constitutionnelle en matière de situations d'urgence au Canada. Je parle ensuite de la loi qui a précédé la *Loi sur les mesures d'urgence*, c'est-à-dire la *Loi sur les mesures de guerre*. Comme je le dis plus loin dans ce chapitre, des préoccupations au sujet d'abus commis en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* et l'adoption de la *Charte des droits et libertés* ont joué un rôle essentiel dans la création d'un nouveau cadre juridique pour faire face aux situations d'urgence, lequel a été inscrit dans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je conclus ce chapitre par une analyse plus détaillée des lois sur la gestion des urgences d'autres ordres de gouvernement.

2. La compétence constitutionnelle dans les situations de crise nationale

Le Canada est une fédération, ce qui signifie que les pouvoirs sont divisés entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce « partage des pouvoirs » se retrouve dans une large mesure dans les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans ce document, il semblerait qu'il revient principalement aux provinces de répondre aux situations d'urgence. Ce sont les provinces qui ont compétence en ce qui concerne la propriété et les droits civils, les municipalités et les questions générales de nature locale. En exerçant ces pouvoirs, les provinces et les municipalités jouent un rôle de premier plan face aux situations d'urgence qui se produisent à l'échelle locale ou régionale. Même dans les situations d'urgence qui se produisent à l'échelle nationale ou internationale, le palier de gouvernement provincial peut prendre une part active dans la réponse apportée. Quand la pandémie de COVID-19 est arrivée au Canada, ce sont les administrations provinciales, territoriales et municipales qui ont déclaré des états d'urgence et pris des mesures de santé publique importantes, sujet dont je traite au chapitre 5.

La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral des pouvoirs qui s'appliquent à des domaines particuliers en rapport avec les situations d'urgence,

par exemple, en ce qui concerne les quarantaines en vertu du paragraphe 91(11). Cependant, comparé à la compétence des provinces en ce qui concerne « la propriété et les droits civils », ces pouvoirs sont ciblés et limités. Il existe, néanmoins, une compétence fédérale importante relativement aux situations d'urgence qui n'est pas explicitement énoncée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais qui confère des pouvoirs étendus pour faire face aux situations de crise nationale. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral détient un pouvoir résiduel de légiférer pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada », aussi appelé « pouvoir POBG ». À travers de nombreuses décennies, les tribunaux ont identifié trois « branches » du pouvoir POBG, chacune décrivant une facette particulière de la compétence du Parlement dans ce domaine. Une de ces facettes est connue sous le nom de « branche des situations d'urgence ». En vertu de la branche des situations d'urgence, le Parlement est habilité à légiférer et à exercer des pouvoirs temporaires liés à des situations de crise nationale. Lorsqu'il agit en vertu de ce pouvoir constitutionnel, le Parlement a temporairement entière compétence pour légiférer relativement à toutes les questions concernant la situation de crise nationale, y compris celles qui relèvent normalement exclusivement de la compétence provinciale.

Il est difficile de dire ce qui constitue une situation de crise nationale suffisante pour permettre au Parlement d'agir en vertu de la branche des situations d'urgence. Nous avons la chance qu'il y ait relativement peu d'exemples de situations d'urgence tellement graves que le Parlement ait eu à utiliser ce pouvoir exceptionnel. Cela signifie aussi qu'il existe relativement peu d'affaires où les tribunaux se sont penchés sur ses limites. Cependant, deux points au moins semblent bien établis. Premièrement, les situations d'urgence ne se limitent pas à des catégories extrêmes, comme les états de guerre. En fait, il s'agit d'un concept souple qui peut inclure toute situation suffisamment grave. Par exemple, dans les années 1970, la Cour suprême du Canada a statué que des taux d'inflation élevés pouvaient constituer une situation de crise nationale³. Le deuxième principe est que les situations d'urgence doivent être temporaires. Bien que les lois adoptées en vertu de la branche des situations

³ Renvoi : *Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

d'urgence n'aient pas à préciser de date butoir, ces situations doivent cependant être de nature temporaire.

Les pouvoirs législatifs élargis du Parlement en période de situation de crise nationale n'annulent pas les pouvoirs constitutionnels et les responsabilités des provinces. Bien que leur rôle puisse être réduit, la compétence provinciale dans une situation d'urgence demeure jusqu'à ce qu'elle soit incompatible avec la loi fédérale ou jusqu'à ce que celle-ci l'emporte sur cette compétence. Même pendant des situations de crise nationale, les provinces restent responsables de la sécurité, de la sûreté, de la santé, de la propriété et du bien-être de leurs populations.

3. *La Loi sur les mesures de guerre*

Avant que la *Loi sur les mesures d'urgence* existe, le principal exercice parlementaire des pouvoirs de la branche des situations d'urgence se limitait à la *Loi sur les mesures de guerre* (la *LMG*). La *LMG* était une loi très différente de la *Loi sur les mesures d'urgence*, tant par les règles qu'elle contenait que par ses objectifs. Comme son nom le laisse entendre, la *LMG* se concentrait sur un ensemble restreint de situations d'urgence, c'est-à-dire la guerre, l'invasion et l'insurrection réelle ou soupçonnée. L'adoption de la Loi était en réponse directe à la Première Guerre mondiale. Quand le Canada a déclaré la guerre à l'Allemagne le 4 août 1914, le gouvernement a rapidement rédigé la *LMG* pour permettre aux gouvernements de temps de guerre de contourner la procédure parlementaire ordinaire pour adopter de nouvelles lois. Le Parlement a adopté la *LMG* moins de trois semaines après le dépôt du projet de loi.

La structure générale de la *LMG* était la suivante : quand le Cabinet fédéral – appelé « gouverneur en conseil » par les avocats – arrivait à la conclusion que des mesures d'urgence étaient nécessaires, il pouvait proclamer une situation d'urgence. Une proclamation avait pour effet d'activer les pouvoirs prévus par la *LMG*. Le principal pouvoir que conférait la *LMG* au Cabinet était de lui permettre largement de gouverner par voie de règlement. En fait, le Cabinet pouvait rédiger et promulguer des lois sans avoir à se soumettre au processus ordinaire à la Chambre des communes et au Sénat.

Le pouvoir conféré au Cabinet par la *LMG* était soumis à peu ou pas de contrôle. La *LMG* prévoyait que la proclamation par le Cabinet d'un état de guerre, d'une invasion ou d'une insurrection réelle ou soupçonnée constituait une « preuve concluante » que cette situation existait⁴. Une proclamation devait être déposée devant la Chambre des communes et le Sénat, mais le Cabinet n'avait aucune obligation d'expliquer pourquoi il faisait une proclamation, pas plus qu'il n'était tenu de consulter le Parlement ou d'autres ordres de gouvernement au Canada avant de faire une proclamation. Selon la version initiale de la *LMG*, le Parlement n'était pas habilité à abroger une proclamation ou un règlement pris en vertu de la *LMG*, et la *LMG* permettait même au Cabinet de créer des tribunaux spéciaux pour sanctionner les infractions présumées aux règlements pris en vertu de la *LMG*⁵.

La *LMG* a été utilisée pendant les deux guerres mondiales, ainsi que pendant la crise d'octobre de 1970. Les mesures prises en vertu de la *LMG* variaient considérablement, allant de la réglementation des loyers et du prix des produits de base à la création d'un régime des relations du travail élémentaire, en passant par l'internement des Canadiens d'origine japonaise et l'arrestation sans mandat de membres soupçonnés et de sympathisants du Front de libération du Québec. Ces dernières mesures ont été vertement critiquées lorsqu'elles ont été appliquées et elles seraient presque impensables aujourd'hui. Il est important, toutefois, de se rappeler que pendant presque tout le temps où la *LMG* a existé, il n'y avait ni *Charte des droits et libertés* ni instruments internationaux modernes en matière de droits de la personne, comme le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. En 1960, le Parlement a adopté la *Déclaration canadienne des droits* qui, sans être inscrite dans la Constitution ni être applicable aux provinces, a garanti aux Canadiens certains droits civils. Cependant, lorsque le Parlement a adopté la *Déclaration canadienne des droits*, il en a expressément exclu l'application à la *LMG* ou à tout décret ou règlement pris en son nom. Jusqu'à l'adoption de la *Charte* en 1982, les dispositions de la *LMG* n'étaient, dans une large mesure, pas assujetties à des contraintes juridiques importantes.

⁴ *War Measures Act, 1914*, 5 Geo V, ch. 2, art. 4.

⁵ *War Measures Act, 1914*, 5 Geo V, ch. 2, art. 6(2).

4. De la *Loi sur les mesures de guerre* à la *Loi sur les mesures d'urgence*

En 1987, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney a déposé un projet de loi visant à abroger la *LMG* pour la remplacer par un nouveau cadre de gestion des situations de crise nationale. Le gouvernement souhaitait modifier le cadre de gestion des urgences du Canada pour une série de raisons, y compris la nécessité de respecter les libertés civiles, de mieux tenir compte de la diversité des situations d'urgence qui pouvaient légitimement concerner le Canada dans son ensemble; de promouvoir une reddition de compte générale, de même qu'une reddition de compte particulière de l'exécutif envers le Parlement, et de mieux respecter les principes du fédéralisme.

La préservation des libertés civiles faisait partie des principaux facteurs qui ont incité à remplacer la *LMG*. Si en cas de guerre, l'État doit légitimement exercer des pouvoirs spéciaux, en 1988, bien des mesures auxquelles le Canada a recouru en vertu de la *LMG* étaient déjà largement condamnées comme étant contraires aux droits de la personne. La censure des opposants par le gouvernement et la détention de personnes dans des camps en raison de leur religion, de leur origine nationale ou de leurs croyances étaient considérées comme constituant des violations inacceptables de droits fondamentaux, qui plus est, injustifiables même en temps de guerre.

L'étendue du pouvoir qu'elle conférait au Cabinet était une des principales préoccupations liées à la *LMG*. La *LMG* était, comme je l'ai déjà dit, spécialement conçue pour faire face aux situations d'urgence en temps de guerre et, en conséquence, elle conférait au Cabinet des pouvoirs d'une ampleur exceptionnelle. Cependant, la notion d'insurrection « soupçonnée » permettait d'utiliser la *LMG* en temps de paix, comme cela a été le cas pendant la crise d'octobre. Parallèlement, la *LMG* ne prévoyait pas de situations d'urgence qui ne soient pas liées à une guerre, à une rébellion ou à une insurrection. Dans les années écoulées depuis 1914, le monde avait beaucoup changé et le gouvernement reconnaissait que la *LMG* ne couvrait pas toutes les situations de crise nationale potentielles. Des tensions accrues, des

catastrophes naturelles, des accidents industriels, des épidémies et des catastrophes environnementales pourraient tous, en principe, être graves au point de constituer une situation de crise nationale. La *LMG* était donc à la fois de portée trop générale et pas assez inclusive. Elle conférait des pouvoirs en temps de guerre qui pouvaient être utilisés en temps de paix sans accorder aucun pouvoir pour faire face à des situations d'urgence sans rapport avec un conflit armé.

Il manquait aussi à la *LMG* des garanties constitutionnelles pour faire en sorte que l'exécutif rende des comptes au Parlement. Dans le régime de démocratie parlementaire du Canada, le gouvernement en place ne peut conserver le pouvoir qu'aussi longtemps qu'il a la confiance du Parlement. L'exécutif est normalement comptable de ses décisions et de ses actes devant le Parlement. Cependant, aux termes de la *LMG*, le rôle traditionnel du Parlement était mis de côté et il n'existait pas d'autre moyen pour que le Parlement supervise le travail de l'exécutif. Le Parlement n'avait pas son mot à dire lorsqu'il fallait décider s'il y avait une situation d'urgence ou si une situation d'urgence était terminée. Il n'avait pas son mot à dire non plus lorsqu'il fallait décider si les mesures d'urgence prises par le Cabinet étaient appropriées ou justifiées. En fait, la *LMG* coupait entièrement le Parlement de sa fonction législative. Sans examen ni supervision parlementaires adéquats des pouvoirs délégués à l'exécutif pendant une situation de crise nationale, le processus démocratique semblait sapé. Au-delà de l'absence d'obligation de rendre des comptes au Parlement, la *LMG* ne laissait guère la possibilité aux tribunaux ou à des tierces parties d'examiner les décisions du pouvoir exécutif.

Le rôle traditionnel du Parlement n'était pas la seule norme constitutionnelle mise de côté. La *LMG* ne prenait pas particulièrement en considération non plus les principes du fédéralisme. Comme je l'explique plus haut dans ce chapitre, la branche des situations d'urgence du pouvoir POBG est exceptionnelle en ce qu'elle permet au gouvernement fédéral d'adopter des lois qui relèvent normalement de la compétence exclusive des provinces. Indépendamment de ce fait, la loi fédérale sur les situations d'urgence ne devrait pas, en vertu de principes éprouvés du fédéralisme, empiéter inutilement sur les intérêts provinciaux. Rien dans la *LMG* ne tenait compte de

cette préoccupation. La Loi n'exigeait même pas de consulter les provinces avant d'usurper leur compétence, ce qu'ont critiqué de nombreux groupes qui ont étudié la compétence fédérale en matière de situations d'urgence avant l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence*⁶.

Quand le projet de loi sur les mesures d'urgence a été déposé au Parlement en 1987, le ministre de la Défense affirmait qu'il s'agissait d'éviter les violations des libertés civiles qui s'étaient produites en vertu de la *LMG* en 1970. Cependant, le projet de réforme était bien plus vaste. La *Loi sur les mesures d'urgence* ne visait pas seulement à ajouter des garanties. Elle cherchait à mettre en place un tout autre cadre pour la gestion des situations de crise nationale, un cadre tenant compte d'une série de préoccupations dont, entre autres, la nécessité de protéger les libertés civiles et les droits constitutionnels.

5. Un aperçu de la *Loi sur les mesures d'urgence*

La *Loi sur les mesures d'urgence* compte quatre parties principales. Premièrement, elle établit les types de situations où le Cabinet fédéral peut déclarer une situation d'urgence. Deuxièmement, elle explique comment les proclamations de situation d'urgence commencent et comment elles se terminent. Troisièmement, elle énonce les types de pouvoirs que le Cabinet fédéral peut exercer pendant qu'une proclamation de situation d'urgence est en vigueur. Enfin, elle établit une série de mécanismes de supervision et d'examen relatifs à l'utilisation par le Cabinet de ses pouvoirs en situation d'urgence.

5.1 Les quatre catégories de situation de crise nationale

Contrairement à la *LMG* qui portait exclusivement sur la guerre, l'invasion et l'insurrection réelle ou soupçonnée, la *Loi sur les mesures d'urgence* permet au gouvernement fédéral d'intervenir dans quatre types distincts de situations d'urgence :

⁶ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situations d'urgence – Document de travail*, p. 32.

1) les sinistres tels que les catastrophes naturelles et les pandémies⁷; 2) l'état d'urgence qui découle de menaces contre la sécurité du Canada⁸; 3) l'état de crise internationale, par exemple, des actes d'intimidation ou de coercition par d'autres pays⁹; et 4) l'état de guerre¹⁰. Cette enquête porte sur la deuxième catégorie, celle de l'état d'urgence.

Chacun de ces quatre types de situations d'urgence a sa propre définition, mais ils ont tous en commun un élément : l'existence d'une « crise nationale ». Une crise nationale est une situation urgente et critique de nature temporaire qu'aucune autre loi du Canada ne permet de régler efficacement et qui : 1) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces; ou 2) menace gravement la capacité du gouvernement de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays¹¹.

Pour constituer un état d'urgence, une situation doit découler de « menaces envers la sécurité du Canada » qui sont « d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». Selon la définition de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, les menaces envers la sécurité du Canada sont de quatre ordres :

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes

⁷ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 5.

⁸ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 16.

⁹ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 7.

¹⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 37.

¹¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 3.

ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

Les actes délibérés de personnes ou de groupes menaçant la vie, la liberté, la sécurité ou la propriété de citoyens, la primauté du droit ou le gouvernement constitutionnel constituent le dénominateur commun qui unit la notion d'état d'urgence. Ces actes sont tellement graves qu'ils répondent à la définition de crise nationale.

Il y a des différences importantes entre les quatre types de situations d'urgence qui peuvent être déclarés en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. La plus importante est que les pouvoirs conférés au Cabinet varient avec le type de déclaration de situation d'urgence. En état de guerre, le Cabinet conserve un pouvoir de réglementation qui est relativement peu limité. Pour les trois autres formes de situation d'urgence, toutefois, la Loi précise les types de décrets que le Cabinet peut prendre.

5.2 L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

La *Loi sur les mesures d'urgence* peut être invoquée lorsque le gouvernement a des motifs raisonnables de croire que les conditions d'un des quatre types de situations d'urgence sont réunies. Si le Cabinet estime qu'une telle situation existe, et que des mesures temporaires spéciales doivent être prises, il peut proclamer une urgence. Cependant, en raison des préoccupations relatives au fédéralisme, le gouvernement fédéral doit normalement consulter les provinces touchées avant de faire une telle proclamation. La règle générale est que le gouvernement fédéral doit consulter l'exécutif de chaque province où les effets de l'urgence se produisent¹². L'obligation de consulter n'impose pas au Cabinet d'obtenir l'accord des provinces, sauf lorsque l'urgence ne concerne qu'une province. Dans ce cas limité, la *Loi sur les mesures*

¹² *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 25(1).

d'urgence ne peut être invoquée que si la province lui fait savoir que l'urgence échappe à sa capacité et à ses pouvoirs d'intervention. La *Loi sur les mesures d'urgence* n'oblige pas à consulter d'autres formes de gouvernement, comme les gouvernements autochtones, les territoires ou les municipalités.

Une fois que l'urgence est proclamée, son effet cessera automatiquement après une période déterminée, à moins qu'elle soit renouvelée. La durée d'une proclamation varie en fonction du type de situation d'urgence. Dans le cas d'un état d'urgence, la proclamation dure 30 jours.

5.3 Les pouvoirs pendant une urgence

Une fois qu'une urgence est proclamée, le Cabinet fédéral est habilité à prendre différents types de décrets et de règlements qui, une fois pris, ont force de loi. Contrevenir à un décret ou à un règlement pris en vertu de la Loi peut constituer une infraction¹³. En vertu d'une déclaration d'état d'urgence, le Cabinet peut prendre des décrets ou des règlements dont il a des motifs raisonnables de croire qu'ils sont nécessaires dans les circonstances, y compris pour réglementer ou interdire les assemblées publiques dont on peut penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix; interdire les déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur de zones désignées; interdire l'utilisation de biens désignés; prendre le contrôle de services publics; et ordonner à des personnes de fournir des services essentiels¹⁴.

Cependant, il y a des limites au pouvoir du Cabinet de prendre des décrets et des règlements. Premièrement, les pouvoirs utilisés en vertu de la Loi doivent être conformes à la *Charte des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*¹⁵. Les mesures prises en vertu de la Loi ne peuvent porter atteinte à un droit garanti par la *Charte* que si elles constituent une limite raisonnable au droit en question. Pour déterminer ce qui constitue une limite raisonnable, il faut tenir compte de l'objet de la mesure, l'ampleur de l'atteinte au droit en question et sa proportionnalité générale.

¹³ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 8(1j), 19(1)e), 30(1)l) et 40(3).

¹⁴ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 19(1).

¹⁵ *Loi sur les mesures d'urgence*, préambule.

Je traite de la notion de limites raisonnables plus en détail au chapitre 3. La *Loi sur les mesures d'urgence* renvoie aussi au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, qui est une des conventions internationales fondamentales du droit international moderne en matière de droits de la personne. Dans son préambule, la Loi dit que le Cabinet doit « tenir compte du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ». Aucun tribunal n'a encore établi ce que signifie ce libellé, mais de prime abord, il laisse entendre que le *Pacte* est un outil d'interprétation important.

La *Loi sur les mesures d'urgence* contient aussi plusieurs restrictions légales quant à ce que les décrets et les règlements pris par le Cabinet peuvent faire. Aucun décret ou règlement ne peut avoir pour effet de modifier la *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même, ni ne peut prévoir la détention, l'emprisonnement ou l'internement de citoyens canadiens ou de résidents permanents qui seraient fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques¹⁶.

Aussi, afin de confirmer l'importance du fédéralisme, les pouvoirs exercés en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* doivent être utilisés de manière à ne pas entraver indûment la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu de ses lois pour faire face à une urgence. En fait, le Cabinet doit exercer ses pouvoirs de façon à viser, dans la mesure du possible, à une concertation avec chaque province concernée¹⁷.

5.4 La surveillance des déclarations d'urgence

Contrairement à la *LMG*, la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit une surveillance législative et judiciaire de l'utilisation de la Loi par le gouvernement. Ces mesures prennent un large éventail de formes et comprennent la capacité de mettre fin à l'urgence, d'examiner les mesures gouvernementales et d'examiner l'utilisation de la Loi une fois l'urgence passée.

¹⁶ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 4.

¹⁷ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 8(3), 19(3), 30(2) et 40(4).

La Chambre des communes et le Sénat doivent chacun voter pour dire si une déclaration d'urgence est justifiée¹⁸. Si la Chambre des communes ou le Sénat se prononce contre l'approbation de la déclaration, celle-ci est abrogée et l'urgence prend fin¹⁹. Même si le Parlement confirme une proclamation d'urgence, il continue d'exercer le contrôle de sa durée. Comme je le souligne plus haut, toutes les formes d'urgence prennent fin automatiquement après une période déterminée. Pour prolonger une urgence au-delà de la date fixée, le Cabinet doit décider de maintenir l'urgence et le Parlement doit voter pour confirmer la prorogation²⁰. À l'instar de la proclamation initiale, une prorogation ne peut être que pour une période déterminée, soit 30 jours dans le cas d'un état d'urgence. Toute autre prolongation doit suivre le même processus de prorogation par le Cabinet, suivi par l'approbation du Parlement. Le Parlement a aussi le pouvoir de mettre fin à une urgence plus tôt que prévu. Si la Chambre des communes ou le Sénat décide de mettre fin à une proclamation d'urgence, la proclamation est abrogée²¹.

Le Parlement a également un rôle dans l'examen de l'exercice par le Cabinet des pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le gouvernement fédéral doit déposer devant chaque chambre du Parlement les décrets et règlements pris en vertu de la déclaration, et ce dans les deux jours de séance suivant la date de leur prise²². À tout moment, le Sénat ou la Chambre des communes peut examiner une motion demandant l'abrogation ou la modification d'un décret ou d'un règlement. Si les deux chambres du Parlement adoptent une telle motion, le décret est modifié ou abrogé en conséquence²³. Ce pouvoir permet au Parlement de continuer d'exercer un certain pouvoir législatif, même si c'est le Cabinet qui prend les mesures d'urgence en vertu de la Loi.

¹⁸ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 58.

¹⁹ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 58(7).

²⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 23(1) et 60.

²¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 59.

²² *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 61.

²³ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 61(3), 61(4) et 61(8).

Le Parlement procède à une vérification supplémentaire de la conduite du Cabinet pendant une urgence par l'intermédiaire d'un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat (le Comité d'examen parlementaire) afin d'examiner l'exercice des fonctions du Cabinet en vertu d'une déclaration d'urgence. Il siège pendant l'urgence même et après qu'elle a pris fin²⁴. Le Comité d'examen parlementaire doit rendre compte des résultats de son examen au Parlement.

Après la fin d'une proclamation d'urgence, une commission d'enquête doit examiner les circonstances qui ont mené à la déclaration et les mesures prises pour faire face à l'urgence, et elle doit déposer un rapport devant le Parlement dans un délai de 360 jours à compter de la date de la cessation d'effet de la déclaration d'urgence²⁵. C'est en vertu de cette disposition que j'ai été nommé commissaire.

Une déclaration d'urgence et toutes les mesures prises dans ce contexte peuvent également faire l'objet de recours devant les tribunaux. Une proclamation d'urgence et l'exercice des pouvoirs d'urgence en vertu de la Loi peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire pour des motifs relatifs au droit constitutionnel et au droit administratif. De fait, quand le gouvernement fédéral a proclamé un état d'urgence en février 2022, beaucoup de demandes de contrôle judiciaire ont été déposées devant la Cour fédérale pour contester la proclamation elle-même et les mesures prises par le gouvernement. Au moment de la rédaction de ce rapport, la Cour fédérale n'avait pas encore tranché les demandes de contrôle judiciaire.

6. Les lois non fédérales sur les mesures d'urgence

Il est important, lorsqu'on examine le rôle de la *Loi sur les mesures d'urgence*, de ne pas perdre de vue le rôle des autres ordres de gouvernement face aux situations d'urgence. La plupart des situations d'urgence sont locales ou régionales et, en vertu de la Constitution, elles relèvent principalement de la compétence des provinces. Chaque province et territoire du Canada a une loi de gestion centrale des urgences.

²⁴ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 62.

²⁵ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 63.

Ces lois remplissent dans une large mesure les mêmes fonctions que la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences* réunies : elles prévoient les conditions et les processus pour déclarer une urgence, déléguer les rôles et responsabilités pour la gestion des urgences, et prendre des mesures d'urgence temporaires. Ces lois visent à permettre aux gouvernements des interventions rapides et coordonnées qui réduisent au minimum les répercussions d'un événement grave et urgent sur les personnes et les biens. À cette fin, elles créent généralement un service chargé de la gestion des urgences et exigent l'élaboration d'un plan d'intervention.

Il existe certes des différences entre les lois des provinces et territoires relatives à la gestion des urgences, mais la plupart ont en commun des éléments généraux, dont les suivants :

- une définition «d'urgence» comprenant trois éléments typiques : un événement présent ou imminent, la nécessité d'une prompt coordination des mesures, et la nécessité d'intervenir pour protéger la sécurité et le bien-être de personnes et/ou empêcher ou limiter les dommages matériels ou environnementaux;
- la délégation du pouvoir de déclarer une urgence au ministre responsable, au Cabinet ou aux deux;
- des exigences en matière de procédure, comme la nécessité de publier les déclarations d'urgence, et des limites de temps par défaut pour la durée de validité de la déclaration d'urgence (le plus souvent de 14 jours);
- l'autorisation accordée à l'exécutif de «prendre toutes les mesures nécessaires» pour faire face à l'urgence, souvent associée à une liste de types particuliers de décrets qui peuvent être pris;
- un contrôle limité par le pouvoir législatif.

Des troubles majeurs de l'ordre public pourraient satisfaire aux critères exigés pour déclarer des urgences provinciales ou territoriales, mais ce n'est pas une pratique courante au Canada. Jusqu'à ce qu'une situation d'urgence soit déclarée en Ontario en 2022, aucune province et aucun territoire n'avait déclaré d'urgence en vertu d'une loi sur la gestion des urgences en temps de paix en réponse à des troubles de l'ordre

public. Pendant les événements touchant à l'ordre public, comme la crise d'octobre de 1970 et la crise d'Oka de 1990, les procureurs généraux provinciaux ont demandé l'aide des forces armées en vertu de dispositions de la *Loi sur la défense nationale*. Dans d'autres circonstances, des protestations et des manifestations anticipées ont été réglementées de manière préventive par des règlements municipaux ou des règlements particuliers (p. ex., le règlement municipal sur les Jeux olympiques de 2010 de la Ville de Vancouver) ou elles ont été résolues par une loi de mesures d'urgence adoptée expressément (p. ex., en 2012, au Québec, la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*) ou en invoquant des dispositions du *Code criminel* relatives aux émeutes (p. ex. pendant les émeutes de la coupe Stanley à Vancouver en 2011).

Comme les municipalités relèvent de la compétence provinciale et territoriale, les lois provinciales et territoriales relatives aux urgences définissent les responsabilités municipales dans la gestion des urgences locales, ainsi que les procédures et les limites de l'exercice des pouvoirs d'urgence municipaux. Les responsabilités et les pouvoirs des municipalités sont à une plus petite échelle que ceux de la province ou du territoire et ils sont soumis à un strict contrôle du gouvernement provincial ou territorial. Il arrive que, dans certains endroits, des entités régionales aient des rôles et responsabilités particuliers en plus d'une municipalité ou à sa place.

Les lois provinciales et territoriales autorisent la déclaration d'urgences locales et confèrent aux autorités locales une série de pouvoirs d'urgence. Ces pouvoirs varient, mais ils se limitent généralement à simplifier les processus administratifs et d'approvisionnement et à faciliter l'accès à des ressources humaines additionnelles. Malgré ces limites, les déclarations d'urgences locales peuvent également être utilisées pour alerter d'autres ordres de gouvernement sur le fait que la réponse à une urgence dépasse les capacités des autorités locales. Ottawa et Windsor ont toutes deux déclaré une urgence locale par rapport aux événements de janvier et février 2022.

Les peuples autochtones appliquent des lois et exercent aussi leur compétence en cas d'urgence. L'exercice de ce pouvoir par les peuples autochtones et l'attitude des institutions canadiennes à cet égard reposent sur une compétence inhérente négociée et/ou déléguée. Il existe, par exemple, des ententes tripartites relatives à la gestion des urgences qui reconnaissent le leadership autochtone dans la gestion des urgences sur leurs territoires²⁶.

Enfin, les lois fédérales, provinciales et territoriales relatives aux urgences ne s'appliquent pas isolément les unes des autres. Les gouvernements collaborent souvent afin de coordonner la gestion des urgences. Souvent, les lois et autres ententes officielles décrivent et autorisent la coordination entre les administrations. Même la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui se concentre sur des interventions immédiates et limitées dans le temps, prévoit une coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux par le biais de ses exigences en matière de consultation.

La *Loi sur la gestion des urgences* fédérale est le principal cadre de coordination entre les administrations. Elle prévoit les responsabilités et les pouvoirs fédéraux en ce qui concerne la gestion des urgences, y compris pour ce qui est de fournir des ressources (p. ex. du matériel et du personnel) et une aide financière aux provinces et aux territoires, s'ils la demandent. Il existe aussi d'autres mécanismes pour la coordination entre administrations et au sein des administrations, y compris des cadres stratégiques, des groupes de travail, des accords d'aide financière en cas de catastrophe et des ententes d'aide mutuelle²⁷. De plus, la *Loi sur la défense nationale* autorise les provinces et les territoires à demander une intervention de service public des Forces armées canadiennes face à une urgence et elle leur permet de demander directement l'aide des forces armées.

²⁶ Voir, par exemple, Collaborative Emergency Management Agreement between the T̓silhqot̓in Nation, Canada and British Columbia (2022).

²⁷ Voir l'examen de ces éléments dans le document commandé de Jocelyn Stacey, *Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental*, dans le volume 5 de ce rapport.

Chapitre 3

Les manifestations, les libertés fondamentales et la *Charte*



Les manifestations, les libertés fondamentales et la *Charte*

1. Introduction

La possibilité de manifester est un droit précieux dans les démocraties libérales qui bénéficie d'une protection constitutionnelle. Il permet d'influer sur les règles de conduite que nous choisissons et, ainsi, d'enrichir la vie sociale et politique. Les manifestations entraînent parfois des troubles de l'ordre public. En fait, elles peuvent être un mode d'expression important ou efficace précisément parce qu'elles sont agressives et perturbatrices. Les gouvernements ne peuvent limiter les manifestations simplement parce que les manifestants sont bruyants et en colère ou parce qu'ils pourraient provoquer d'autres personnes ou les enrager. Cependant, comme tous les droits constitutionnels, la liberté d'expression peut être restreinte si son exercice causerait un préjudice substantiel à des intérêts sociaux ou individuels.

Ce dernier point semble souvent oublié dans les discussions sur les libertés fondamentales. Pendant les audiences, j'ai entendu le témoignage de plusieurs manifestants qui ont dit que leurs activités étaient légales parce qu'ils participaient à des manifestations et qu'ils exerçaient donc leurs droits garantis par la *Charte*. Ce point de vue, quoique compréhensible, est erroné. Les citoyens peuvent exercer leurs droits constitutionnels légalement et illégalement. Les règles qui limitent les manifestations peuvent être constitutionnelles ou inconstitutionnelles. La *Charte* offre de solides garanties qui protègent les manifestations. Toutefois, au Canada, le droit de manifester est, comme tous les droits, assujéti à des limites raisonnables. Quand, par leur conduite, les manifestants dépassent ces limites raisonnables, ils peuvent être visés par des restrictions ou même être punis.

Dans ce chapitre, je prends un moment pour examiner trois libertés fondamentales sur lesquelles s'appuie un droit de manifester robuste : la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association. Je commence par décrire les valeurs, la signification et la portée de ces trois libertés fondamentales. Ce faisant, je mentionne un éventail d'activités protégées ainsi que des activités, comme les manifestations violentes, qui ne sont pas protégées par la *Charte*. J'explique ensuite comment notre Constitution permet au gouvernement de limiter les droits garantis par la *Charte* dans certaines situations, s'il peut prouver que ces limites sont raisonnables. En voyant quelles activités la *Charte* protège et quand ces activités peuvent être limitées, j'espère que les lecteurs de ce rapport pourront mieux évaluer la nature des manifestations à Ottawa et ailleurs. Je traite des manifestations elles-mêmes de façon plus détaillée aux chapitres 9 à 18¹.

2. La liberté d'expression

La liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression est protégée en vertu de l'alinéa 2b) de la *Charte*. Pour simplifier, je parlerai à ce propos de « liberté d'expression » dans tout ce rapport. L'expression est inhérente à l'idée même de manifester, car les manifestations visent, par définition, à exprimer des griefs, des désaccords ou une résistance. Et comme manifester est en soi une forme d'expression, il est essentiel de comprendre la portée de la liberté d'expression pour comprendre la portée du droit de manifester. Avant d'examiner les contours juridiques de la liberté d'expression, il est important de se pencher d'abord sur les valeurs fondamentales qui sous-tendent l'alinéa 2b) de la *Charte*.

2.1 Les valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression

Nous protégeons la liberté d'expression pour défendre trois valeurs principales : la vérité, la démocratie et l'autonomie individuelle. La liberté d'expression peut

¹ Les documents commandés des professeurs Cameron et Moon m'ont beaucoup aidé dans la préparation de ce chapitre. Ces documents se trouvent dans le volume 5 de ce rapport.

contribuer à la reconnaissance de la vérité par le public, à une meilleure information de la population, au fonctionnement d'une forme démocratique de gouvernement, ainsi qu'à l'épanouissement individuel ou à l'autonomie personnelle. La Cour suprême du Canada déclare, dans une jurisprudence constante, que la liberté d'expression est : « une caractéristique essentielle de la démocratie parlementaire canadienne », « un des concepts fondamentaux sur lesquels repose le développement historique des institutions politiques, sociales et éducatives de la société occidentale », « le moyen par lequel un individu exprime son identité personnelle et son individualité », « la matrice, l'élément essentiel de presque toute forme de liberté », et qu'elle est importante dans « la recherche de la vérité ».

L'attachement à la liberté d'expression dans la promotion de ces trois valeurs repose sur la croyance que les êtres humains sont des êtres rationnels capables d'évaluer les allégations factuelles et autres faites par d'autres personnes. Nous partons du principe que le discours public est ouvert à un large éventail de points de vue divergents que son auditoire est en mesure d'évaluer. Nous croyons que les « mauvaises » paroles devraient être contrées, non pas par la censure, mais par de « bonnes » paroles en raison de notre foi dans l'existence d'un jugement rationnel et du fait que d'autres perspectives sont offertes. Évidemment, ces hypothèses ne tiennent pas toujours et il est probable qu'elles ne tiennent jamais parfaitement. Une série de restrictions en matière d'expression, de l'interdiction de la publicité mensongère aux limites à la publicité électorale, reflète la réalité qu'il est possible de manipuler ou de submerger le marché des idées. Les règles relatives à la diffamation montrent qu'il n'est tout simplement pas possible de contrer certains propos négatifs par de bonnes paroles. L'interdiction de la promotion délibérée de la haine ou de l'incitation au génocide tient au fait que ce qui est exprimé est parfois totalement incompatible avec les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'alinéa 2b) de la *Charte*.

Il peut être difficile de faire la distinction entre une expression qui peut être mauvaise, mais qui devrait quand même être protégée, et une expression qui ne mérite pas d'être protégée du tout, et cette distinction est souvent contestée. Pour mieux promouvoir les valeurs essentielles que sont la vérité, la participation démocratique

et l'épanouissement individuel, la loi penche du côté d'une vision large de la liberté d'expression.

2.2 La signification et la portée de la liberté d'expression

La liberté d'expression garantie à l'alinéa 2b) protège le droit d'une personne de communiquer un message, du moment que la méthode et le lieu de cette expression sont compatibles avec les valeurs que sont la liberté, la démocratie et l'épanouissement personnel. Les activités qui transmettent ou cherchent à transmettre un message ont un contenu expressif et entrent dans le champ de la liberté d'expression. Un acte d'expression ou de communication se caractérise par l'intention de l'action de transmettre une idée ou un sentiment. Lorsqu'il communique, le locuteur veut que l'auditoire reconnaisse son acte comme étant important. L'acte communicatif est fructueux si l'auditoire reconnaît l'intention du locuteur et comprend le sens de son acte, mais ce succès n'est pas nécessaire pour protéger la communication en vertu de l'alinéa 2b). C'est la tentative de transmission d'un message, fructueuse ou pas, qui entraîne la protection constitutionnelle.

Cette définition d'expression est large. L'expression peut prendre une variété infinie de formes, y compris les mots écrits et parlés, les arts et la gestuelle. Il a même été suggéré que, dans certaines circonstances, l'acte de stationner illégalement pourrait être une forme d'expression. Si quelqu'un stationne illégalement pour protester contre la façon dont les places de stationnement sont attribuées ou pour protester contre d'autres politiques ou pratiques, l'acte de stationner illégalement pourrait relever de la portée de l'alinéa 2b) parce que l'intention était de transmettre un message. Parmi les autres catégories d'actes expressifs protégés en vertu de l'alinéa 2b) figurent la publicité commerciale, les piquets de grève, les discours haineux, la sollicitation à des fins de prostitution, l'obscénité et la pornographie. Même les mensonges sont visés à l'alinéa 2b). Autrement dit, l'expression est protégée indépendamment du message qu'on cherche à transmettre. Il n'est donc pas étonnant que l'alinéa 2b) vise également les marches et défilés.

De toute évidence, le contenu de l'expression est rarement exclu du champ de l'alinéa 2b) de la *Charte*. Toutefois, les actes violents et les menaces de violence sont exclus de la garantie de liberté d'expression. Les menaces et la violence transmettent peut-être un message, mais elles sont incompatibles avec les valeurs que l'alinéa 2b) cherche à promouvoir. Voilà pourquoi elles sont exclues.

La liberté d'expression comprend un droit d'accès à certains lieux publics. L'État est propriétaire de lieux pour le bien des citoyens et protéger l'expression sur la place publique sert les fins de la garantie de liberté d'expression. Si les citoyens n'avaient aucun droit de distribuer des tracts ou de se livrer à une autre activité expressive sur des lieux qui sont la propriété de l'État (sauf avec une autorisation), il n'y aurait guère d'occasion d'exercer les droits à la liberté d'expression. Les rues, les flancs d'autobus et les aéroports sont autant de tribunes publiques dont la protection en vertu de l'alinéa 2b) de la *Charte* est reconnue par les tribunaux.

Cependant, la protection de la liberté d'expression conférée par la *Charte* ne signifie pas que tous les biens de l'État doivent être ouverts à des activités expressives. La communication dans des endroits qui ne sont généralement pas ouverts au public, comme les cellules des prisons, les cabinets des juges, les bureaux gouvernementaux privés et les installations de radiodiffusion appartenant à l'État, ne sert pas les valeurs que sont la démocratie, la vérité et l'autonomie sur lesquelles repose la protection constitutionnelle de la liberté d'expression. Comme le souligne la Cour suprême dans l'arrêt *Comité pour la République du Canada* :

Ce ne sont pas des lieux de débat public ayant pour but de promouvoir la vérité ou une meilleure compréhension des questions sociales et politiques. Dans ces lieux, l'expression n'est pas non plus liée à la société ouverte et accueillante, essentielle à la maximisation de l'enrichissement et de l'épanouissement personnels².

² *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, p. 241. Voir aussi *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, par. 76.

3. La liberté de réunion

La liberté de réunion pacifique est protégée en vertu de l’alinéa 2c) de la *Charte*, mais les tribunaux l’ont peu étudiée. Contrairement à la liberté d’expression, la Cour suprême du Canada n’a pas défini les valeurs, les objectifs, la portée et les limites de la liberté de réunion pacifique. Elle n’a pas non plus précisé le cadre juridique dans lequel analyser l’application du droit. Toutefois, les tribunaux inférieurs ont examiné récemment l’alinéa 2c) dans le contexte de contestations judiciaires portant sur les limites aux rassemblements dans les mesures de santé publique liées à la COVID-19.

La liberté de réunion est mentionnée séparément parmi les libertés fondamentales nommées à l’article 2 et elle est donc distincte des alinéas 2b) et 2d). Malheureusement, les tribunaux n’ont pas encore différencié l’alinéa 2c) des autres libertés fondamentales. La Cour suprême s’est penchée sur des questions relatives à l’activité expressive dans les espaces publics en vertu de l’alinéa 2b) sans tenir compte de l’alinéa 2c). La relation entre les réunions pacifiques et la liberté d’association est également sous-développée. Les alinéas 2c) et 2d) protègent tous deux des droits collectifs, mais la jurisprudence relative à la liberté d’association porte presque exclusivement sur les relations de travail, et son incidence, comme son lien avec les réunions pacifiques, n’ont jamais été étudiés de près.

L’analyse juridique et théorique reste relativement sous-développée dans ce domaine, mais il semble bien évident que les grandes manifestations – du moins celles qui sont « pacifiques » – font intervenir non seulement la liberté d’expression, mais aussi la liberté de réunion.

3.1 Les valeurs qui sous-tendent la liberté de réunion

En tant qu’exercice collectif de l’activité expressive individuelle, la liberté de réunion pacifique intègre et promeut des valeurs comme la démocratie, la vérité et l’épanouissement personnel. Une réunion ou un rassemblement public peuvent envoyer un message de protestation ou de contestation, ce qui oblige la collectivité à prêter attention aux griefs et à participer à leur règlement. Les rassemblements

publics peuvent permettre à des communautés défavorisées de former une entité collective pour faire entendre leur voix. Les aspirations et les objectifs démocratiques de la *Charte* entrent ainsi en jeu. Les manifestations d'« Occupy Toronto », où des militants ont occupé un parc public pendant plus d'un mois, en sont un exemple. Pour les participants à ce groupe, demeurer dans cet espace constituait le mouvement et leur permettait d'expérimenter et de se familiariser avec la construction d'une société juste et équitable. Ces objectifs sont au cœur des fonctions démocratiques de l'alinéa 2c).

Des rassemblements se produisent à des fins religieuses, expressives ou associatives, et ils peuvent être une façon d'exercer d'autres libertés fondamentales. Toutes les libertés fondamentales de la *Charte* servent des fonctions démocratiques essentielles et elles se recoupent dans une certaine mesure. Par exemple, le droit de réunion pacifique protège le droit des citoyens de se rassembler pour exprimer des opinions sur des questions relatives au fonctionnement d'une société libre. Les alinéas 2b) et 2c) sont donc étroitement liés. Les valeurs de démocratie, de recherche de la vérité et d'épanouissement personnel de l'alinéa 2c) correspondent aux valeurs sous-jacentes de la liberté d'expression et aux valeurs de droits collectifs et de responsabilisation collective inhérents à la liberté d'association.

Bien qu'il partage des valeurs avec les alinéas 2b) et 2d), le droit de réunion pacifique que garantit la *Charte* repose sur sa propre idée d'une liberté collective, spatiale et à caractère performatif. Le rassemblement lui-même peut avoir une valeur particulière comme forme de communication³. Une réunion ou un rassemblement public intègrent des idées d'espace et de présence ou de lieu. Le pouvoir de se rassembler peut être une prérogative politique importante distincte du droit de dire ce que l'on veut⁴.

³ Thomas Emerson, *The System of Freedom of Expression*, New York (NY), Random House, 1970, p. 286.

⁴ Judith Butler, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2015, p. 9.

3.2 La signification et la portée de la liberté de réunion

L'alinéa 2c) protège la poursuite collective d'un objectif commun par un rassemblement ou une réunion en public. Autrement dit, l'alinéa 2c) protège l'acte de se réunir. Le droit de réunion pacifique concerne, par définition, une activité de groupe, puisqu'une réunion est un rassemblement de plus d'une personne.

Le libellé de l'alinéa 2c) dit que les réunions protégées doivent être pacifiques. Par conséquent, ce qu'on entend par « pacifique » est essentiel pour définir la portée de l'alinéa 2c), car toute réunion qui n'est pas pacifique (ou qui devient non pacifique) sera exclue du champ de l'alinéa 2c), et le gouvernement pourrait limiter ces réunions sans avoir à s'en justifier. Pour ce qui est de la définition, « pacifique » pourrait tout simplement signifier « sans violence », mais le terme pourrait aussi signifier quelque chose de plus proche de « paisible » ou de « calme ». Une réunion violente serait évidemment exclue du champ de l'alinéa 2c). Il est plus difficile de savoir si une réunion devrait perdre sa protection constitutionnelle si elle est perturbatrice ou illégale, mais non violente.

Si la démocratie, la recherche de la vérité et l'épanouissement personnel sous-tendent l'alinéa 2c), il peut être raisonnable de protéger les réunions qui produisent un élément de perturbation. Beaucoup de manifestations sont perturbatrices, et il se peut que cette perturbation soit essentielle à leur efficacité. C'est particulièrement vrai pour les groupes et les communautés qui sont par ailleurs marginalisés sur le plan politique⁵. Des sources pertinentes en dehors de l'alinéa 2c) laissent aussi entendre qu'au moins certaines des réunions perturbatrices devraient bénéficier d'une protection constitutionnelle. Par exemple, l'alinéa 2b) de la *Charte* s'applique à toutes les activités expressives sauf celles qui sont violentes. Le seuil de violence est élevé, ce qui signifie que l'alinéa 2b) protège l'expression d'idées qui sont impopulaires, détestables ou contraires au courant général. La protection des réunions perturbatrices peut servir les mêmes valeurs que la protection des propos injurieux.

⁵ Tabatha Abu El-Haj, « Defining Peaceably: Policing the Line between Constitutionally Protected Protest and Unlawful Assembly », 2015, vol. 80, n° 1, Mod L Rev 961, p. 980.

Le droit international, qui a une approche plus développée de la liberté de réunion pacifique, appuie aussi la protection de réunions perturbatrices non violentes. Dans le cadre du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, « [I]l peut arriver qu'en raison de l'effet perturbateur recherché ou inhérent à la nature même de certains rassemblements pacifiques, un degré de tolérance important soit nécessaire⁶ ». D'après la Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe, une conduite qui peut ennuyer ou déplaire et gêner, entraver ou bloquer temporairement les activités de tiers relève du champ de la liberté.

Cela ne veut pas dire pour autant que toutes les réunions non violentes sont garanties constitutionnellement, quel que soit leur effet perturbateur. Dans certains cas, la distinction entre les comportements perturbateurs et « non pacifiques » peut sembler floue. Qu'en est-il, par exemple, des rassemblements caractérisés par des comportements gravement préjudiciables, mais non violents? Un tel rassemblement serait-il tout de même « pacifique »? Ce sont des questions auxquelles il est difficile de répondre, surtout lorsqu'elles se posent dans un contexte théorique. L'essentiel, c'est qu'un rassemblement n'est pas exclu de la portée de l'alinéa 2c) au seul motif qu'il est perturbateur. Même des réunions très perturbatrices pourraient, en principe, servir les valeurs sur lesquelles reposent les libertés fondamentales garanties par la *Charte*.

La liberté de réunion pacifique reste un des droits les plus sous-développés de la *Charte*. Nombre de questions fondamentales n'ont pas encore de réponses juridiques claires. Par exemple, l'alinéa 2c) s'applique-t-il aux espaces virtuels ou protège-t-il les activités qui font partie intégrante de la réunion, comme la mobilisation de ressources, la planification, la préparation, la publicité d'un rassemblement et les déplacements

⁶ *Observation générale n° 37, (2020) sur le droit de réunion pacifique*, Comité des droits de l'homme, 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37, par. 44.

pour se rendre à une réunion et en revenir⁷? Il faudrait, cependant, reconnaître le rôle conceptuel important de cet alinéa dans les dispositions de la *Charte* relatives aux libertés fondamentales. Tout comme les manifestations publiques font nécessairement intervenir la liberté d'expression, elles font aussi nécessairement intervenir la liberté de réunion pacifique.

4. La liberté d'association

L'alinéa 2d) de la *Charte* garantit la liberté d'association. Cette garantie est fondée sur l'autonomisation de ceux qui se joignent à d'autres pour se faire entendre et exercer un pouvoir. Comme la liberté de réunion pacifique, la liberté d'association est un droit collectif. L'alinéa 2d) peut conférer un pouvoir à des groupes dont les membres verraient trop facilement leur voix étouffée autrement à titre individuel. Par exemple, en s'unissant, les groupes vulnérables peuvent aider à corriger des inégalités, à protéger des groupes marginalisés et à rendre possible une société plus équitable.

La liberté d'association protège trois catégories d'activités : 1) le droit de se joindre à d'autres pour former des associations; 2) le droit de se joindre à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et 3) le droit de se joindre à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités. L'activité associative violente n'est pas protégée par l'alinéa 2d).

Jusqu'à présent, la liberté d'association se concentre presque exclusivement sur les relations de travail, comme la négociation collective et le droit de grève. Il reste à voir comment elle pourrait s'appliquer en dehors de ce contexte. En principe, les valeurs inhérentes à la liberté d'association – comme la poursuite collective d'objectifs communs, la préservation de la valeur et de la dignité humaine, et le maintien d'un

⁷ C'est le cas du droit de réunion pacifique dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* : *Observation générale n° 37, (2020) sur le droit de réunion pacifique*, Comité des droits de l'homme, 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37, par. 33. Voir aussi les *Lignes directrices sur la liberté de réunion de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)*, 3^e éd., CDL-AD (2019) 017rev., par. 54 (y compris la planification, la préparation et la promotion dans sa conception du droit).

régime politique libre et démocratique – peuvent intervenir dans le contexte de manifestations publiques.

5. Les limites des libertés fondamentales

Jusqu'à présent, je me suis concentré sur un éventail d'activités qui sont constitutionnellement protégées en vertu de la *Charte* et sur les types d'activités qui sont si peu liés à la liberté d'expression, de réunion et d'association qu'ils ne bénéficient d'aucune protection constitutionnelle. En fait, la plupart des formes d'activité de protestation bénéficient de la protection de la *Charte*, mais certaines, comme l'expression violente ou la communication dans des lieux qui ne sont pas ouverts normalement au public, ne bénéficient pas d'une protection constitutionnelle. Je vais maintenant expliquer comment des formes d'expression, de réunion et d'association qui sont reconnues par la *Charte* peuvent parfois être limitées, si le gouvernement montre que ces limites sont raisonnables et justifiées.

Tous les droits protégés par la *Charte* sont assujettis à ces limites raisonnables dont il peut être démontré qu'elles sont justifiées dans une société libre et démocratique. Autrement dit, aucun droit n'est absolu. Dans certains cas, le gouvernement peut adopter des lois ou prendre des mesures qui limitent un droit garanti par la *Charte* afin de servir un autre objectif important. Parce qu'elle reçoit plus d'attention de la part des tribunaux, la liberté d'expression est un exemple utile. L'alinéa 2b) étant tellement général, il existe de nombreux exemples de règles qui ont été confirmées comme étant raisonnables, en dépit du fait qu'elles limitent la liberté d'expression.

L'article premier de la *Charte* contient la règle qui permet de limiter de manière raisonnable d'autres droits garantis par la *Charte*. Il revient aux tribunaux de déterminer si une limite donnée à un droit garanti par la *Charte* constitue une « limite raisonnable », ce qu'ils font en appliquant le « critère de l'arrêt *Oakes* », cette affaire étant la première où la Cour suprême du Canada a appliqué l'article premier de la *Charte*⁸. Le critère

⁸ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

de l'arrêt *Oakes* comprend quatre éléments principaux. Dans un premier temps, il faut établir si l'objectif de la loi est réel et suffisamment urgent pour justifier de limiter un droit ou une liberté fondamentale. Les deuxième et troisième étapes consistent à évaluer les façons dont le gouvernement a choisi d'atteindre son objectif : le critère du « lien rationnel » demande si la restriction sert de manière rationnelle l'objectif réel et urgent de la loi. Le critère de « l'atteinte minimale » demande si la mesure ne restreint pas plus le droit qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif. Le dernier élément du critère de l'arrêt *Oakes* vise à établir si l'avantage conféré par la mesure restrictive est proportionnel à l'atteinte à la liberté. Dans cette dernière évaluation, le type d'expression en cause peut être important. Les limites à la liberté d'expression visant des valeurs essentielles, comme le discours politique, sont généralement plus difficiles à justifier que des limites à des formes plus marginales d'expression qui n'ont aucun lien avec les valeurs sous-jacentes de l'article 2. Cependant, même si les manifestations politiques font intervenir l'essentiel de l'expression protégée, il se peut quand même que les mesures gouvernementales les limitent de manière justifiée.

Concrètement, le législateur peut limiter la liberté d'expression de plusieurs façons en réponse à des manifestations et à des campements de manifestants, notamment en les dispersant et aussi en imposant des restrictions de temps, de lieu et de modalités. En 2011, le gouvernement a dispersé légalement les manifestants d'« Occupy Toronto » quand il a délogé les militants qui manifestaient contre ce qu'ils percevaient comme étant des injustices économiques en occupant un parc public pendant plus d'un mois. Quant aux restrictions de temps, de lieu et de modalités, il peut, par exemple, confiner les manifestations à des lieux de manifestation désignés ou à des « zones de libre expression ». Cela est arrivé au Québec en 2011-2012, pendant une série de manifestations étudiantes dans la rue baptisées « Printemps érable », lesquelles ont entraîné l'adoption d'une loi restreignant considérablement les manifestations. Entre autres choses, la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent* imposait aux organisateurs de prévenir la police au moins huit heures à l'avance de toute réunion rassemblant 50 participants ou plus. Elle prévoyait aussi que la police pouvait exiger

un changement de lieu de réunion pour des motifs de sécurité publique et, dans ces cas, les organisateurs devaient lui soumettre le nouveau lieu. Les lois qui établissent des zones tampons ou de sécurité autour des cliniques d'avortement et des locaux qui leur sont associés sont un autre exemple de restrictions de temps, de lieu et de modalités.

Malgré des différences dans les méthodes, dans chacun des exemples susmentionnés, les tribunaux ont confirmé que les mesures gouvernementales imposaient une limite raisonnable à la liberté d'expression. Cela ne signifie pas que ce genre de mesures sera toujours justifié. Dans chacun de ces cas, les tribunaux ont tranché en fonction des faits de l'espèce. Autrement dit, dans des circonstances différentes, les tribunaux pourraient statuer que la même conduite du gouvernement limitait de manière déraisonnable – et, par conséquent, inconstitutionnelle – la liberté d'expression. L'équilibre à trouver lorsqu'on applique le critère de l'arrêt *Oakes* peut être très contextuel. Les restrictions à la liberté d'expression doivent toujours être évaluées à la lumière des faits qui leur sont propres. Le fait est simplement que, bien que protégées, les manifestations politiques peuvent être restreintes. Des restrictions peuvent s'appliquer aux manifestants qui s'expriment, même pacifiquement, si les restrictions en question constituent une limite raisonnable à l'article 2 de la *Charte*.

6. Les libertés fondamentales et la collecte de fonds

Avant de conclure ce chapitre sur les manifestations et les libertés fondamentales, je souhaite examiner l'interaction entre la collecte de fonds et les droits garantis par la *Charte*. Pendant l'enquête, j'ai entendu beaucoup de témoignages sur la façon dont des personnes ont choisi de participer aux manifestations à Ottawa ou ailleurs dans tout le Canada. Beaucoup de personnes se sont rendues dans la capitale nationale pour manifester. Certaines ont parcouru de longues distances. D'autres, toutefois, ont participé au mouvement du convoi de manières plus symboliques, y compris sur les réseaux sociaux et, notamment, en faisant des dons. Des dizaines de milliers de personnes ont exprimé leur soutien aux manifestants en donnant de

l'argent à leur cause, en personne et en ligne. J'analyse en détail ces collectes de fonds au chapitre 13. Il est important, aux fins de cette analyse, de reconnaître que les personnes qui ont apporté leur soutien aux manifestations en faisant des dons exerçaient également des libertés fondamentales.

Dépenser ou récolter des fonds pour soutenir des causes politiques, sociales et autres fait intervenir la liberté d'expression et la liberté d'association. La liberté d'expression comprend le droit d'employer toute méthode nécessaire pour communiquer. Cela inclut le don et la dépense de fonds en appui à l'expression. L'acte public qui consiste à aider financièrement une cause peut en soi adresser un message à d'autres, par exemple de soutien à une position politique ou de solidarité avec un mouvement social. Les fonds sont souvent dépensés à titre privé, sans s'adresser à un auditoire quelconque, ce qui en fait un acte qui n'est généralement pas considéré comme un acte d'expression. Cependant, il est souvent nécessaire de dépenser pour que d'autres puissent s'exprimer efficacement. Certains considèrent que les règles qui restreignent ou limitent la capacité des personnes de dépenser des fonds pour des choses comme des référendums ou des élections portent atteinte à la liberté d'expression.

La liberté d'association comprend aussi le droit de faire des dons à des organisations et de les soutenir. Les restrictions à la liberté de faire des dons, ou de collecter des fonds, à certaines fins contreviennent à l'alinéa 2d) parce qu'elles empêchent des personnes de participer à des activités associatives pour se joindre à d'autres et les soutenir.

Ces principes juridiques traduisent la simple réalité qui veut que l'expression se révèle parfois coûteuse. Les mesures qui ciblent les ressources financières nécessaires pour s'engager dans une activité de protestation peuvent porter atteinte à la liberté d'expression et aux droits d'association aussi gravement que les mesures qui ciblent les manifestations elles-mêmes. En pensant aux instruments économiques utilisés par le gouvernement en réponse aux manifestations d'Ottawa, je ne veux pas perdre de vue cette réalité.

Chapitre 4

Le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques

Le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques

1. Introduction

Au chapitre 3, j'examine comment la liberté d'expression, de réunion et d'association s'applique aux manifestations et comment l'article premier de la *Charte* autorise les gouvernements à limiter ces libertés dans certaines circonstances. Comme je l'explique dans ce chapitre, les libertés fondamentales et les limites raisonnables à ces libertés font toutes deux partie de la Constitution du Canada. Dans le présent chapitre, je parle de l'application de limites constitutionnelles aux manifestations en termes plus concrets en examinant les différents instruments juridiques qui existent pour réglementer ou restreindre les manifestations.

Il est arrivé au cours des audiences que des témoins semblent associer activités illégales et arrestations. Ils voyaient dans l'absence d'arrestations ou de mesures coercitives de la police une indication que les manifestants agissaient légalement. L'absence d'arrestations pendant une manifestation peut vouloir dire que la manifestation est légale, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Les limites qui existent en ce qui concerne les manifestations publiques sont appliquées dans le cadre d'un ensemble complexe de lois écrites et non écrites. Les acteurs qui interviennent dans le maintien de ces règles comprennent la police, mais aussi une série d'entités publiques et privées. Par exemple, les propriétaires qui obtiennent des injonctions et les sociétés de sécurité privées qui font respecter les règles peuvent jouer un rôle dans la gestion des manifestations. Quand la police intervient dans la gestion des manifestations, sa décision de ne pas recourir à des mesures coercitives peut être motivée par des facteurs allant des ressources disponibles aux plans pour

établir avec les manifestants une confiance durable. Alors que j'établis un cadre commun pour mon examen approfondi de l'utilisation par le gouvernement fédéral de la *Loi sur les mesures d'urgence*, il est important de comprendre les protections essentielles conférées par la *Charte*, mais aussi les instruments juridiques qui existent pour imposer des limites raisonnables à la liberté de réunion, d'expression et d'association. J'examine donc dans ce chapitre les façons dont les manifestations publiques peuvent être contrôlées¹.

2. Les pouvoirs de la police

La police intervient presque toujours dans la gestion des manifestations publiques et cette gestion peut prendre de nombreuses formes. Dans certains cas, les manifestants travaillent en collaboration avec la police pour gérer le parcours des défilés et les lieux de manifestation. Il arrive même que la police participe à la planification d'aspects d'événements publics avec les organisateurs des manifestations. D'autres fois, la police intervient de manière réactive. Pendant les manifestations elles-mêmes, la police peut jouer différents rôles, y compris celui de gestionnaire de la circulation, de négociateur et de professionnel des relations publiques, ainsi que de garde de sécurité des manifestants, de leurs cibles et de la population en général. La police peut aussi intervenir pour restreindre les manifestations ou même pour les faire cesser. Les témoignages que la Commission a entendus sur les équipes de liaison policière, les unités de maintien de l'ordre et les cadres d'intervention en cas d'incidents critiques montraient que les relations entre les manifestants et la police peuvent être variées et complexes.

La police utilise souvent des outils d'interaction souples pour gérer les manifestations, comme parler avec les manifestants et les membres du public. D'autres fois, elle invoque une série de pouvoirs coercitifs pour maîtriser des manifestations ou y mettre

¹ Je suis redevable envers les professeurs Penney, Fehr et Rigakos, dont les documents commandés ont contribué à éclairer ce chapitre. Ces documents se trouvent au volume 5 de ce rapport.

fin. Mon propos ici concerne ce dernier cas, c'est-à-dire les pouvoirs légaux dont dispose la police en dehors de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui peuvent être utilisés pour limiter des manifestations. Les plus importants sont les pouvoirs conférés par le droit pénal et réglementaire. Ces pouvoirs permettent à la police de gérer des rassemblements qui portent illégalement atteinte à des personnes ou des biens ou qui menacent de le faire. J'utiliserai le terme « troubles de l'ordre public » pour décrire ce genre de manifestation.

2.1 Le droit pénal

La police peut gérer des troubles de l'ordre public en appliquant le *Code criminel*. Le maintien de la paix et de l'ordre public est un élément important du droit pénal. Beaucoup de tactiques que les manifestants peuvent utiliser pour exprimer leurs points de vue peuvent aussi constituer une infraction et le simple méfait fait partie des infractions les plus courantes pendant les manifestations. Il y a méfait lorsque quelqu'un empêche, interrompt ou gêne une personne dans la jouissance légitime d'un bien. Les manifestations sont souvent qualifiées de perturbatrices et quand la perturbation empêche une personne de jouir d'un bien, cela peut constituer une infraction.

Les manifestations qui deviennent violentes comportent inévitablement une forme ou une autre de comportement criminel, par exemple des voies de fait. Les manifestations qui ont lieu en contravention d'une injonction – sujet dont je parlerai plus loin dans ce chapitre – peuvent constituer une infraction de désobéissance à l'ordonnance d'un tribunal en vertu du *Code criminel* ou un outrage au tribunal de nature criminelle en common law. Parmi les autres infractions qui pourraient être commises pendant une manifestation figurent les suivantes : nuisance générale, participation à une émeute, refus de se disperser lorsque la « loi sur les émeutes » est invoquée, intimidation, tapage et attroupement illégal. Toutes ces infractions visent non seulement les manifestants qui se livrent à des activités interdites, mais aussi quiconque apporte

aide, encouragements et conseil à une autre personne pour l'inciter à prendre part aux activités interdites².

Face à une conduite criminelle, la police dispose d'une série de pouvoirs pour appréhender les suspects et empêcher que d'autres crimes soient commis. Le pouvoir le plus évident de la police à cet égard est la capacité d'arrêter. Les policiers peuvent arrêter quelqu'un qu'ils surprennent en flagrant délit. Ils peuvent aussi arrêter toute personne dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis un « acte criminel », qu'ils en aient été témoins ou pas. Les actes criminels, qui sont les plus graves de deux catégories de crimes au Canada, comprennent de nombreuses infractions mentionnées plus tôt dans ce chapitre, dont les méfaits.

Étant donné l'étendue du pouvoir d'arrestation, certains sont peut-être surpris que même des manifestations très perturbatrices donnent rarement lieu à des arrestations massives au Canada. Cela tient dans une large mesure au fait que la police jouit d'une grande latitude dans l'utilisation de ces pouvoirs, y compris pour ce qui est de porter des accusations, même si elle a constaté un comportement criminel. Elle peut choisir à la place de donner un avertissement informel et de ne pas prendre d'autre mesure. Même quand la police ne veut pas porter d'accusations criminelles, elle dispose d'une série d'options qui ne comprennent pas d'arrestation, y compris des formulaires et des ordres, comme des citations à comparaître, des engagements à se présenter devant un tribunal ou des convocations au tribunal pour s'assurer qu'une personne se présente devant la justice. Enfin, même quand la police arrête quelqu'un, elle dispose d'une série d'options pour sa remise en liberté.

Dans les faits, la police dispose d'un pouvoir d'arrestation souple qu'elle peut exercer pour gérer des manifestations dans lesquelles des infractions sont commises. La police a également un pouvoir d'arrestation qui ne l'oblige pas à porter d'accusations criminelles. On parle alors d'arrestation pour violation de la paix. Une violation

² Pour un examen plus détaillé des critères et de la portée de ces infractions, voir le document commandé de Steven Penney et Colton Fehr, *Pouvoirs policiers et troubles de l'ordre public*, dans le volume 5.

de la paix suppose un degré de violence et un risque de préjudice et exclut les comportements simplement ennuyeux, perturbateurs ou turbulents. Si un policier est témoin d'une violation de la paix, il peut arrêter les contrevenants ainsi que toute personne dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elle s'apprêtait à prendre part à ladite violation de la paix. Ce pouvoir est notable parce qu'il n'oblige pas la police à porter des accusations criminelles contre la personne arrêtée. En fait, il lui permet d'extraire la personne de ce qui pourrait être une situation violente ou préjudiciable.

En plus des pouvoirs que lui confère le *Code criminel*, la police dispose aussi de certains « pouvoirs accessoires » en common law pour le maintien de l'ordre public lorsqu'ils sont « nécessaire[s] à l'accomplissement du devoir particulier de la police et [...] raisonnable[s], compte tenu de la nature de la liberté entravée et de l'importance de l'objet public poursuivi par cette atteinte³ ». Parmi les exemples de pouvoirs de police autorisés dans le cadre de cette doctrine, mentionnons le fait de limiter l'accès à de petits espaces normalement ouverts au public et l'installation pour motif de sécurité d'une zone d'exclusion pour une conférence intergouvernementale. Cependant, depuis quelques années, les tribunaux hésitent à reconnaître les pouvoirs accessoires de la police dans les affaires de troubles de l'ordre public.

Pendant les audiences publiques, il a été notamment question du pouvoir de la police de créer une vaste zone d'exclusion au centre-ville d'Ottawa afin d'empêcher des manifestants d'arriver. Même si au moins quelques représentants de la police pensaient avoir ce pouvoir en vertu de la common law, on peut dire que l'étendue de ce pouvoir était incertaine. Dans le document qu'il a rédigé pour la Commission, intitulé *Le maintien de l'ordre lors des manifestations de grande ampleur au Canada : Pourquoi une loi sur le maintien de l'ordre public est nécessaire au Canada*, le professeur Robert Diab explique que, dans la plupart des cas, la police n'a pas clairement le pouvoir juridique au Canada de créer de vastes zones d'exclusion où elle contrôle l'entrée des véhicules et des piétons. J'examinerai plus loin dans ce

³ *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2, p. 35. Voir aussi *R. c. Mann*, 2004 CSC 52, par. 24-26; *R. c. MacDonald*, 2014 CSC 3, par. 33-40.

rapport la question des pouvoirs de la police. Il suffit, pour l'instant, de souligner que l'existence et la portée des pouvoirs de la police en vertu de la common law peuvent être incertaines, y compris dans leur application au maintien de l'ordre pendant de grandes manifestations.

2.2 Le droit réglementaire

Le droit pénal n'est pas le seul outil dont dispose la police pour gérer les manifestations. Une série de dispositions réglementaires et de règlements municipaux lui confère le pouvoir de gérer la circulation, de fermer des routes et d'enlever des véhicules afin de maîtriser des troubles de l'ordre public. Ces lois peuvent aussi lui conférer des pouvoirs d'arrestation, mais leur portée varie considérablement d'un endroit à l'autre. Alors que certaines provinces donnent à la police de vastes pouvoirs pour ce qui est d'arrêter les personnes qui contreviennent à ces lois, la plupart n'autorisent les arrestations que pour certaines infractions précises.

Les lois provinciales sur la sécurité routière donnent à la police de larges pouvoirs pour ce qui est de diriger la circulation des véhicules et de contrôler l'accès aux voies de circulation, y compris pendant des troubles de l'ordre public. Les municipalités ont également de larges pouvoirs pour ce qui est de diriger la circulation, de fermer des voies de circulation, d'interdire le stationnement et de contrôler l'accès aux lieux publics. La Ville d'Ottawa, par exemple, a des règlements municipaux qui réglementent le stationnement, limitent l'accès des piétons aux routes, interdisent les nuisances sonores et autorisent l'enlèvement des véhicules en stationnement illégal.

Les lois provinciales sur la sécurité routière et les règlements municipaux créent généralement des infractions et imposent des sanctions administratives à qui enfreint leurs règles. La police peut utiliser ces contraventions pour dissuader des personnes d'avoir des comportements illicites pendant des manifestations. Dans certains cas, la police peut aller plus loin et arrêter des personnes pour des infractions aux lois provinciales et aux règlements municipaux. Au Manitoba et au Québec, la police peut, dans certaines circonstances, arrêter une personne qui commet une infraction

provinciale, quelle qu'elle soit. Dans la plupart des provinces, le pouvoir d'arrestation se limite à certaines infractions seulement (généralement plus graves).

2.3 Les pouvoirs en matière de gestion des urgences

Comme je le dis au chapitre 2, toutes les provinces et les territoires sont dotés de lois qui autorisent les gouvernements à donner à la police et à d'autres responsables des pouvoirs supplémentaires pendant une urgence. Ces pouvoirs peuvent également être utilisés pour faire face à des troubles de l'ordre public, quoique je souligne au chapitre 2 que cela n'avait pas été fait au Canada jusqu'en février 2022.

Le 11 février 2022, l'Ontario a déclaré une situation d'urgence en vertu de sa *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)*, sujet que je traite plus en détail plus loin dans ce rapport. La *LPCGSU* autorise le gouvernement à créer et à surveiller une zone d'exclusion de n'importe quelle taille. En février 2022, il ne l'a pas fait, mais à la place, il a interdit d'entraver l'accès aux « infrastructures essentielles », y compris aux hôpitaux, aux ports et aux principaux axes routiers. Il a aussi autorisé la police à ordonner aux personnes de déplacer leur véhicule ou à suspendre ou annuler le permis de conduire ou le permis de véhicule de l'Ontario de toute personne gênant la circulation routière.

Bien que rarement utilisées, les lois sur la gestion des urgences donnent au gouvernement une large gamme de mesures flexibles pour gérer ou interdire des manifestations qui sont suffisamment graves pour être considérées comme créant une « situation d'urgence ».

2.4 Les mesures législatives spéciales

Il y a un phénomène plus récent au Canada qui est l'adoption de lois qui confèrent à la police des pouvoirs supplémentaires pour faire face à des types particuliers de troubles de l'ordre public. Par exemple, après les événements de février 2022, l'Ontario a adopté une mesure législative qui a donné à la police le pouvoir d'arrêter des personnes sans mandat pour certains types d'entraves concernant

les « infrastructures de transport protégées », comme les ponts et les aéroports⁴. Depuis 2020, l'Alberta est dotée d'une loi semblable qui s'applique plus largement afin d'inclure les pipelines, les usines, les mines, les télécommunications, les lignes de transport d'électricité, les chemins de fer et les routes⁵. La Colombie-Britannique a une loi qui garantit l'accès aux infrastructures essentielles relatives à la COVID-19 qui devrait expirer le 1^{er} juillet 2023⁶. Comme dans le cas du pouvoir d'arrestation pour violation de la paix dont il était question précédemment dans ce chapitre, une violation de la loi britanno-colombienne ne constitue pas une infraction, mais la police a le pouvoir d'arrêter toute personne dont elle a des motifs raisonnables et probables de croire qu'elle enfreint ces règles.

3. Les autres instruments juridiques

Les policiers ne sont pas les seuls acteurs dotés de pouvoirs pour empêcher des manifestations, les gérer ou y mettre fin. Les forces armées et les tribunaux peuvent aussi jouer un rôle dans le maintien de l'ordre pendant les manifestations. En dehors des gouvernements, les citoyens peuvent également réglementer les manifestations en exerçant des droits de propriété, en recourant à des sociétés de sécurité privées et en obtenant des injonctions civiles.

3.1 L'aide militaire

Les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent tous deux demander l'aide des forces armées lorsque la police ne peut pas gérer des troubles par elle-même. En vertu des dispositions de la *Loi sur la défense nationale* relatives à l'« aide au pouvoir civil », les procureurs généraux des provinces peuvent réquisitionner les forces armées pour réprimer des « émeutes ou des troubles » du fait « de l'impuissance même des

⁴ *Loi de 2022 visant à ce que l'Ontario reste ouvert aux affaires*, L.O. 2022, ch. 10.

⁵ *Critical Infrastructure Defence Act*, S.A. 2020, ch. C-32.7.

⁶ *Access to Services (COVID-19) Act*, S.B.C. 2021, ch. 33, art. 7.

autorités civiles à les prévenir, réprimer ou maîtriser⁷ ». Lorsqu'on le lui demande, le chef d'état-major de la défense doit faire « intervenir la partie des Forces canadiennes » qu'il juge nécessaire pour prévenir ou réprimer les émeutes ou les troubles⁸. Les soldats appelés pour remplir ce rôle sont automatiquement désignés « agents » et ils peuvent exercer les pouvoirs d'agents de la paix en vertu du *Code criminel* et d'autres lois⁹. Le gouvernement fédéral peut également autoriser les forces armées à prêter assistance dans toute question d'application de la loi lorsque le gouvernement estime que l'assistance est dans l'intérêt national et que la question ne peut pas être réglée efficacement sans l'assistance des Forces armées canadiennes¹⁰. Cette dernière disposition ne donne pas aux soldats un statut d'agents de la paix.

Si l'aide au pouvoir civil existe sous une forme ou une autre depuis la naissance de la Confédération, il n'y a été recouru que rarement depuis la Seconde Guerre mondiale. Lorsqu'ils ont été appelés pendant la crise d'octobre en 1970 et pendant la crise d'Oka en 1990, les soldats ont fait peu d'application directe de la loi. Ils ont surtout assuré la sécurité et apporté un soutien logistique aux corps de police locaux. Cela est conforme à la politique qui dicte que les forces armées à qui le pouvoir civil demande assistance ne remplacent pas les autorités civiles, mais les aident à maintenir l'ordre public. De fait, il est important de dire très clairement que le recours à des soldats pour l'application de lois civiles est une mesure extrême qui ne devrait jamais être prise à la légère. Les soldats ne sont généralement pas formés au maintien de l'ordre. Ils sont entraînés pour tuer. L'utilisation d'une telle force pour faire face à des troubles du maintien de l'ordre intérieur sera toujours une question grave.

⁷ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 275. Voir aussi les art. 274 et 276-285.

⁸ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 278. Dans ce rôle, le chef d'état-major agit « sous réserve des instructions que le ministre juge indiquées dans les circonstances » et il doit consulter le procureur général auteur de la réquisition et celui de « toute autre province qui peut être concernée ».

⁹ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 282; *Code criminel*, art. 2g) définition d'« agent de la paix ». Les membres des forces armées qui agissent à ce titre restent, toutefois, assujettis à la chaîne de commandement militaire.

¹⁰ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 273.6(2).

3.2 Les injonctions civiles

Les gouvernements comme les particuliers peuvent solliciter l'aide des tribunaux pour gérer des manifestations en demandant une injonction. Une injonction est une ordonnance de tribunal qui impose à une personne ou à un groupe de ne pas faire ou de cesser de faire les choses énumérées dans l'ordonnance. Les particuliers et les organisations du secteur privé y recourent souvent pour faire face à des manifestations. L'histoire ouvrière du Canada abonde d'exemples d'employeurs qui ont obtenu des injonctions interdisant à leurs employés de former des piquets de grève. Il existe aussi de nombreux exemples d'injonctions anti-manifestations délivrées en dehors du contexte du monde du travail. Ainsi, en 2018, Coastal GasLink Pipeline Ltd. a obtenu une injonction pour empêcher les manifestants Wet'suwet'en de bloquer un chemin forestier. Après que l'injonction a été accordée, un autre groupe de personnes a dressé un nouveau barrage sur un site voisin et l'ordonnance d'injonction a été révisée pour que le secteur visé soit élargi de manière à inclure ce barrage.

Le gouvernement peut également obtenir des injonctions en réponse à des manifestations. Les événements qui se sont déroulés à Windsor (Ontario), dont je parle au chapitre 10, offrent un exemple d'acteurs des secteurs public et privé qui ont sollicité des injonctions contre des manifestants. L'Automotive Parts Manufacturers' Association, groupe professionnel privé, a été la première à demander une injonction pour faire lever le blocage du pont Ambassador. Ensuite, la Ville de Windsor lui a emboîté le pas et a sollicité une injonction lui permettant d'appliquer ses propres règlements municipaux. Comme je le mentionne plus tôt dans ce chapitre, quand des manifestants ne respectent pas les termes d'une injonction, la police peut les arrêter pour outrage au tribunal de nature criminelle.

3.3 Les pouvoirs privés

Les particuliers et les organisations du secteur privé peuvent jouer un rôle important dans la réglementation des manifestations. Le moyen le plus évident est sans doute l'exercice de leurs droits de propriété. Bien que j'emploie le terme « manifestations

publiques » dans tout ce chapitre, beaucoup de manifestations se déroulent sur des propriétés privées. Des milliers de jardins publics, de places et d'esplanades entrent dans la catégorie des « espaces publics de propriété privée », c'est-à-dire des endroits couramment utilisés par des membres du public, mais qui appartiennent, en fait, à des intérêts privés. En 2011, les manifestations Occupy Wall Street, qui ont commencé à New York, ont rassemblé des manifestants décidés à exprimer leurs griefs à propos d'injustices économiques apparentes. Les manifestations ont commencé à Manhattan, au Zuccotti Park, qui appartient non pas à la Ville de New York, mais à Brookfield Properties et à Goldman Sachs.

Les propriétaires de biens privés ont généralement le droit de décider qui ils autorisent sur leur propriété et qui ils souhaitent exclure. Dans tout le Canada, des lois sur l'entrée sans autorisation renforcent le pouvoir des propriétaires d'expulser ou d'exclure des personnes de leur propriété, y compris des personnes qui manifestent ou qui exercent par ailleurs leurs droits constitutionnels. Il ne faut pas oublier que les droits garantis par la *Charte* dont je parle au chapitre 3 ne protègent les citoyens que contre des mesures prises par le gouvernement. Un propriétaire privé n'a aucune obligation de respecter les droits constitutionnels des occupants de se réunir, de s'associer et de s'exprimer.

Le secteur privé dispose d'instruments juridiques pour réglementer les manifestations et de moyens de faire appliquer la loi sous forme de sociétés de sécurité privées. À partir des années 1960, le secteur canadien des services de sécurité privés a grandi en taille et en responsabilités, des gardes privés patrouillant dans de vastes zones urbaines et commerciales et assurant la sécurité d'infrastructures clés et de méga-événements. Depuis, le nombre d'agents de sécurité du secteur privé n'a cessé d'être plus élevé que celui des policiers du secteur public.

Au cours des 50 dernières années, le secteur privé a pris de plus en plus d'importance dans le maintien de l'ordre quotidien auprès des citoyens et il est plus étroitement lié aux corps policiers. Par exemple, pendant le Sommet du G20 à Toronto en 2010, des services de sécurité privés ont travaillé avec des entités de sécurité

canadiennes militaires, provinciales, fédérales et autres pour assurer la sécurité de ce sommet international. Pendant ce temps, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a mené la plus grande opération de police et de renseignement de l'histoire du Canada en utilisant son équipe intégrée de la sécurité (EIS) et son Groupe mixte du renseignement (GMR) (collectivement, EIS-GMR). L'EIS-GMR a mobilisé un vaste réseau de maintien de l'ordre constitué de 26 services de police, de plusieurs unités militaires et services de renseignement d'États, et de plus de 100 entreprises et organismes gouvernementaux. Le GMR a établi des centaines de points de contact avec des organismes d'application de loi, des ministères fédéraux et provinciaux, des administrations municipales et des sections de sécurité des entreprises. L'EIS-GMR a invité le secteur de la sécurité privé dans son « centre de crise » afin d'avoir un commandement intégré. Les services de sécurité privés étaient donc étroitement liés à l'appareil sécuritaire militaire, provincial, fédéral et canadien et faisaient partie de la réponse aux manifestations de grande ampleur qui ont eu lieu pendant le sommet.

4. Le maintien de l'ordre pendant les manifestations publiques et l'exercice du pouvoir discrétionnaire

Limiter raisonnablement les libertés fondamentales, ou pas, et comment le faire sont des questions essentielles en matière de maintien de l'ordre lors de manifestations publiques. Comme il est expliqué plus haut dans ce chapitre, aucun acteur ne décide seul de la façon de gérer des troubles de l'ordre. Les gouvernements, la police et même des entités privées peuvent modeler l'environnement dans lequel les manifestations ont lieu. En outre, chaque acteur dispose d'une gamme d'outils. Dans la dernière partie de ce chapitre, j'examine deux facteurs qui influencent la façon dont la police traite différents types de troubles de l'ordre public : son degré d'indépendance par rapport aux élus et les méthodes dont elle dispose.

4.1 Les relations entre la police et le gouvernement

Les choix que fait la police pour gérer une manifestation peuvent différer des choix que feraient les élus. Alors que les gouvernements décident de questions importantes en matière de maintien de l'ordre, ils n'exercent pas de contrôle absolu sur la police. C'est important. Si un gouvernement exerce trop de contrôle sur la police, le risque est que la loi ne sera pas appliquée de manière impartiale. À l'inverse, si un gouvernement exerce trop peu de contrôle sur la police, le risque est que la police deviendra autonome. Par conséquent, la police doit rendre des comptes aux institutions démocratiques, tout en prenant de nombreuses décisions indépendamment du gouvernement. On parle souvent, à propos de cette latitude, d'« indépendance opérationnelle ».

Les contours de l'indépendance opérationnelle demeurent vagues. Ils font aussi l'objet de débats. Certaines commissions d'enquête et certains auteurs reprochent à l'indépendance opérationnelle de manquer de clarté, de ne pas être gérable et même d'être antidémocratique¹¹. Veiller à ce que la police rende des comptes au public sans qu'elle soit indûment influencée par des pressions politiques est un exercice délicat.

À ce stade, j'estime qu'il suffit de souligner que les décisions fondamentales en matière d'application de la loi, comme la décision d'ouvrir une enquête, de porter des accusations ou d'arrêter quelqu'un ou pas, appartiennent à la police. Cet aspect de l'indépendance opérationnelle est évident dans les décisions judiciaires et les lois.

En ce qui concerne les décisions judiciaires, la Cour suprême du Canada a statué depuis longtemps que [TRADUCTION] « [l']identification et l'arrestation des contrevenants, la préservation de la paix publique, l'application des lois et d'autres pouvoirs et devoirs

¹¹ Voir, p. ex., Kent Roach, « The Overview: Four Models of Police-Government Relations », dans Margaret Beare et Tonita Murray (sous la dir.), *Police and Government Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 75 et 76; Lorne Sossin, « The Oversight of Executive-Police Relation in Canada », dans M. Beare et T. Murray (sous la dir.), *Police and Government Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 122; Alan Borovoy, « Commentary », dans M. Beare et T. Murray (sous la dir.), *Police and Government Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 128-131; Kent Roach, *Canadian Policing: Why and How It Must Change*, Toronto, Delve Books, 2022, ch. 5.

semblables sont confiés aux policiers et agents et découlent de la loi » et ne viennent pas des organes politiques qui les nomment¹². Plus récemment, la Cour suprême a statué qu'un policier qui enquête sur un crime « n'agit ni en tant que fonctionnaire ni en tant que mandataire de qui que ce soit¹³ ». Dans ces conclusions, la Cour suprême établit un lien entre l'indépendance de la police par rapport au pouvoir exécutif et le principe constitutionnel de la primauté du droit. La primauté du droit signifie, entre autres choses, que la loi s'applique à tous de la même façon. Ce principe serait compromis si le gouvernement avait le pouvoir d'ordonner à la police d'enquêter ou de porter des accusations (ou de ne pas enquêter ou porter des accusations) relativement à certaines personnes.

Pour ce qui est de la législation, nombre de lois provinciales restreignent les instructions que les commissions des services de police – qui sont composées d'élus et de personnes nommées par les gouvernements – peuvent donner à la police locale. Par exemple, la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario dit que la commission ne peut pas « donner de directives au chef de police au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police¹⁴ ». En revanche, la reddition de comptes et la surveillance démocratiques nécessitent une certaine transparence de la part de la police et des lignes de communication ouvertes avec les élus. La question des pratiques exemplaires en matière de partage de l'information et d'interactions entre les services de police et leurs commissions peut être compliquée, et j'y reviendrai plus loin dans ce rapport. Pour l'instant, ce que je souhaite dire, c'est que la police jouit d'une relativement grande latitude pour ce qui est de la façon dont elle intervient en réponse à des troubles de l'ordre public.

4.2 Les réponses de la police aux troubles de l'ordre public

Le pouvoir discrétionnaire dont jouit la police dans la gestion des troubles de l'ordre public a des retombées du haut commandement aux policiers individuels. La

¹² *McCleave v. City of Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106, p. 108 et 109.

¹³ *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, par. 27.

¹⁴ *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1999, c. P.15, art. 31(4).

Commission a entendu des témoignages au sujet de différents modèles de service employés par différents corps de police, y compris le Service de police d'Ottawa, la Police provinciale de l'Ontario et la GRC. En général, le haut commandement donne des directives au sujet d'une opération, y compris en ce qui concerne son objet, ses limites, ses conditions et la conclusion attendue. Les commandants des interventions – les policiers affectés à la gestion de différents incidents majeurs – prennent d'autres décisions. Ils élaborent des stratégies adaptées et mettent en œuvre des plans appropriés aux incidents auxquels ils sont affectés. Sur le terrain, chaque policier jouit aussi d'une certaine latitude dans l'exercice de ses fonctions.

Les décisions que prend un commandant des interventions sont conditionnées par les outils dont il dispose. Les témoins de la police qui ont comparu devant la Commission ont expliqué que les commandants des interventions fonctionnent dans un « triangle de commandement ». Le commandant des interventions se trouve au sommet du triangle, avec les équipes de liaison et les unités de maintien de l'ordre qui se situent de part et d'autre. En général, les équipes de liaison négocient avec les manifestants et conseillent le commandant des interventions sur les options en matière de négociation. Les unités de maintien de l'ordre préparent des réponses tactiques et conseillent à leur sujet.

Même lorsque des arrestations ou des opérations tactiques sont justifiées d'un point de vue légal, les commandants des interventions choisiront souvent de s'appuyer sur les équipes de liaison pour négocier avec les manifestants. Il y a plusieurs raisons à cela. En parlant avec les manifestants, les équipes de liaison essaient de maintenir ouvertes les lignes de communication et de nouer une relation de confiance. Quand la police comprend les objectifs des manifestants, elle peut être en mesure de faciliter un environnement sécuritaire et légal dans lequel les manifestants pourront exercer leur liberté d'expression et de réunion. Par l'éducation, la police peut réduire ou éliminer les comportements illicites. Dans certains cas, elle peut faciliter la fin de la manifestation ou réduire l'espace qu'elle occupe. Les avantages qu'il y a à nouer une relation de confiance et à établir des liens avec des personnes influentes peuvent aussi aller au-delà de la situation de crise en cours. S'appuyer sur les équipes de

liaison, plutôt que procéder à des arrestations, peut aider à maintenir des lignes de communication avec les parties prenantes après la situation de crise. En fait, les policiers qui ont témoigné devant la Commission ont expliqué qu'ils accordent plus la priorité à l'utilisation d'équipes de liaison qu'au recours aux unités de maintien de l'ordre, dans la mesure du possible.

Les policiers de première ligne qui constatent des activités criminelles pendant une manifestation ont aussi la latitude de ne pas arrêter des manifestants ou de ne pas faire usage de la force avec eux. En plus de vouloir favoriser la confiance entre la police et les manifestants, un policier peut conclure que le risque d'une intervention l'emporte sur les avantages. Ce peut être le cas lorsqu'un policier est témoin d'infractions contre des biens qui ne mettent la sécurité de personne en danger et qu'une intervention risque de provoquer une réaction violente de la part du contrevenant ou de ceux qui le soutiennent. Les policiers peuvent être particulièrement peu enclins à arrêter quelqu'un dans une foule quand ils estiment que des accusations peuvent être portées plus tard, dans un climat moins explosif.

En résumé, la police dispose de nombreuses méthodes, autres que les arrestations et l'usage de la force, pour gérer des troubles de l'ordre public. Même quand la police constate des activités criminelles, des techniques comme la négociation de la forme et du lieu de la manifestation servent peut-être mieux la désescalade et l'exercice des libertés fondamentales.

Chapitre 5

Les origines du mouvement du Convoi de la liberté



Les origines du mouvement du Convoi de la liberté

1. Les clivages sociaux, le populisme et le Convoi de la liberté

Il est difficile et complexe de comprendre les origines du mouvement du Convoi de la liberté. À première vue, les causes des manifestations semblent être une réaction directe aux mesures de santé publique liées à la COVID-19 et aux changements apportés au début de 2022 aux mesures frontalières du Canada, qui ont eu des répercussions sur les camionneurs commerciaux non vaccinés. De nombreux manifestants à Ottawa et ailleurs au pays ont exprimé leurs raisons de manifester exactement en ces termes. Cependant, les manifestations contre les mesures de santé publique ne sont pas apparues en vase clos en 2022. Les préoccupations particulières relatives aux règles de quarantaine et aux passeports vaccinaux avaient comme toile de fond des griefs plus généraux concernant le gouvernement fédéral et l'état de la société canadienne. Cela n'apparaît nulle part aussi clairement que dans l'utilisation du mot « liberté » comme cri de ralliement dans les rues d'Ottawa.

Afin de mieux saisir les tendances sociales profondes qui ont influé sur l'émergence du mouvement du Convoi de la liberté, la Commission a commandé une série de documents de recherche sur les clivages sociaux au Canada. Ces documents inclus dans le volume 5 du présent rapport, examinent le mouvement du Convoi de la liberté sous différents angles. Ceux-ci ne prétendent pas être un compte rendu exhaustif des forces politiques et sociales complexes qui ont donné naissance au mouvement du Convoi de la liberté, mais ils ont néanmoins permis de dégager les grandes tendances qui caractérisent le contexte dans lequel ce mouvement a pris forme. Bien que chaque

document apporte son propre commentaire distinct, collectivement, ils font état d'une polarisation croissante au sein de la société canadienne, causée par des tendances qui ont été révélées dans l'émergence du Convoi de la liberté.

L'une des façons de comprendre ces tendances est en référence au populisme. Les années 2010 ont vu l'émergence d'une nouvelle vague de sentiment populiste dans de nombreuses régions du monde et le Canada n'a pas fait exception. Ces sentiments se caractérisent par l'idée que les élites politiques et sociales gouvernent uniquement pour leur bénéfice, au détriment des simples citoyens. Aliénés par l'establishment politique, ces groupes exigent que le gouvernement recommence à gouverner au nom et dans l'intérêt du peuple (aussi contesté que soit ce concept). Les personnes partageant ce point de vue ont considéré les mesures de santé publique, qui ont souvent eu des conséquences réelles sur la vie et le gagne-pain des Canadiens, comme un exemple particulièrement frappant d'une élite politique faisant fi des droits et des intérêts de la population générale.

Aucune raison unique ne permet d'expliquer pourquoi les cadres populistes sont devenus plus répandus au Canada au cours de la dernière décennie. L'émergence de mouvements sociaux est souvent complexe. Toutefois, il est évident qu'au moins trois grandes tendances aident à décrire l'émergence de cette ligne de pensée politique : la marginalisation économique, l'anxiété sociale et la méfiance envers les institutions politiques.

La marginalisation économique a contribué à la montée du sentiment populiste dans le monde entier, la crise économique de 2008 étant souvent citée comme un moment charnière. Cette crise a été provoquée par ce que beaucoup ont perçu comme un système financier truqué en faveur d'une élite économique. Lorsqu'il s'est effondré sous son propre poids, les élites politiques ont renfloué les riches tandis que les gens ordinaires ont perdu leur emploi, leur pension et leur maison. Les Canadiens ont aussi ressenti les effets de cette crise financière mondiale. Des événements survenus en 2015 ont été tout aussi importants pour le Canada, car ils ont aggravé les inquiétudes économiques, surtout dans l'Ouest. La chute des prix du pétrole a représenté un défi

économique de taille pour les travailleurs, surtout en Alberta. Ce facteur s'est conjugué aux nouvelles politiques environnementales du gouvernement fédéral qui ont été considérées comme hostiles à l'industrie pétrolière et gazière. Plutôt qu'une force d'appui, beaucoup ont estimé que le gouvernement fédéral contribuait activement aux inquiétudes économiques de l'Ouest canadien.

De plus, les inquiétudes sociales ont joué un rôle important à la montée du populisme au Canada. Le pays étant devenu plus cosmopolite au cours de la dernière décennie, des données de sondage révèlent qu'un segment important de la population se montre sceptique face à ces tendances. Par exemple, si la plupart des Canadiens ont une opinion favorable de l'immigration, certains considèrent les niveaux élevés d'immigration comme une menace non seulement économique, mais sociale qui remet en question un sens particulier de l'identité canadienne¹. Les inquiétudes sociales croissantes au sein de la nation ne se limitent pas aux opinions sur l'immigration et, en réalité, elles se manifestent souvent sans lien avec la race, la religion ou l'origine ethnique. Ce qui unifie ces inquiétudes sociales, ce sont des points de vue de plus en plus rigides sur qui est « nous » et qui est « eux » et la crainte qu'« eux » représentent un défi aux valeurs fondamentales et à l'identité du « nous ». Tout comme les élites économiques sont considérées comme une menace pour la classe ouvrière, les élites du corridor Toronto-Montréal peuvent être perçues comme une menace pour les identités et les modes de vie régionaux ou ruraux. Parce qu'« eux » sont une source de menace, les inquiétudes sociales poussent des gens à percevoir les personnes extérieures à leur communauté avec plus d'hostilité.

Enfin, les années 2010 ont aussi été marquées par une érosion dramatique de la confiance de certaines personnes dans les institutions publiques. Le plus troublant est peut-être le manque de confiance croissant dans la politique électorale elle-même. La démocratie repose sur le « consentement des perdants », c'est-à-dire que ceux qui ne sont pas d'accord avec les décisions du gouvernement les acceptent

¹ Voir le document commandé de Frank Graves, *Comprendre le mouvement pour la liberté : Causes, conséquences et réponses possibles*, p. 13-12 et 13-19, qui figure dans le volume 5 du présent rapport.

néanmoins comme légitimes parce qu'elles sont le fruit d'un processus démocratique équitable. Il est facile de comprendre pourquoi des personnes qui ne considèrent pas les élections comme libres et équitables refuseraient ce consentement. Lorsque des gens remettent en question la légitimité même du système politique existant, il y a une véritable raison de canaliser leurs doléances par d'autres moyens que la politique électorale conventionnelle.

Tous ces éléments dynamiques qui contribuent à définir les tendances politiques contemporaines ont pu être observés en action pendant le Convoi de la liberté. Les mesures contre la COVID-19, par exemple, étaient perçues comme des règles imposées par une élite politique qui infligeait de terribles préjudices économiques aux travailleurs. Le manque de confiance dans les institutions publiques, comme les responsables de la santé publique, a conduit de nombreuses personnes à remettre en question l'utilité de ces mesures. Le discours politique était de plus en plus hostile. Les politiciens et les responsables de la santé publique qui imposaient ces règles ne devaient pas simplement être critiqués et désapprouvés. Pour certains opposants véhéments, ils représentaient des ennemis à emprisonner ou pire encore. Des recherches empiriques contribuent à démontrer un lien entre les partisans du Convoi de la liberté et ses tendances sociales et politiques sous-jacentes. Par exemple, dans un sondage, 70 % des partisans du Convoi de la liberté étaient d'accord pour dire que « les gens comme moi prennent du retard par rapport à la société », contre moins de 50 % chez les non partisans. Cinquante-six pour cent des partisans du convoi croyaient que l'élection fédérale de 2021 avait été menée de façon inéquitable².

L'émergence de la pandémie de la COVID-19 n'a pas créé ces tendances au Canada. Elles existaient depuis un certain temps. La pandémie a plutôt créé une situation permettant à ces tendances de se manifester plus clairement. Les mesures de santé publique ont fourni aux groupes une occasion efficace d'exprimer leurs griefs les plus profonds concernant le statut économique, la place sociale et la méfiance à l'égard

² Voir le document commandé de Jared J. Wesley, *Le séparatisme en Alberta et le Convoi de la liberté : une nouvelle marque d'aliénation de l'Ouest*, p. 11-24, qui figure dans le volume 5 du présent rapport.

du gouvernement. Cela ne signifie pas que les sentiments concernant l'obligation de porter le masque ou les passeports vaccinaux n'étaient pas authentiques. Ils l'étaient, mais il est important de comprendre que ces sentiments n'existaient pas en vase clos. Ils représentaient plutôt une manifestation particulièrement vive des tendances plus profondes qui avaient une incidence sur la société canadienne depuis des années.

2. Les médias sociaux, les mouvements sociaux et la problématique de la désinformation et de la mésinformation

Le rôle essentiel qu'ont joué les médias sociaux dans le façonnement du mouvement du Convoi de la liberté est une chose qui m'est apparue clairement dans la preuve qui m'a été présentée au cours de l'enquête. Facebook, Twitter et de nombreuses autres plateformes ont été les outils par lesquels les organisateurs se sont rencontrés, ont coordonné leurs efforts et ont établi des liens avec les participants. Pendant les manifestations, les médias sociaux ont eu une grande influence sur la façon dont elles étaient perçues par d'autres personnes au Canada et dans le monde. On m'a présenté de la preuve sur des événements clés au cours des manifestations où les médias sociaux ont joué un rôle décisif, comme lorsque la diffusion en direct d'interventions par la GRC à Coutts, en Alberta, a incité d'autres manifestants de Milk River à se diriger vers le sud et à rejoindre les manifestants de Coutts qui bloquaient la route.

Il ne faut pas s'étonner que les médias sociaux jouent aujourd'hui un rôle important dans l'organisation et la mobilisation des mouvements de protestation. Les médias sociaux sont un outil puissant qui nous permet de nous connecter les uns aux autres et de partager des idées, des croyances et des projets. Des préparations qui, dans les décennies passées, pouvaient nécessiter des mois de travail peuvent être réalisées aujourd'hui en quelques jours. Les actions collectives peuvent se dérouler à une échelle beaucoup plus grande et avec des degrés de coordination accrus.

Mais les médias sociaux présentent aussi leurs propres défis. Il s'agit en fin de compte d'un outil, et comme tous les outils, ils peuvent être utilisés de manière constructive ou destructive. Les médias sociaux amplifient les voix et le pouvoir des héros comme des méchants. Ils permettent aux manifestants de se coordonner plus efficacement, quelle que soit leur cause ou leur intention. Cependant, les médias sociaux posent également des défis uniques, non seulement pour les manifestations, mais aussi pour la société dans son ensemble. Dans un document préparé pour la Commission, la professeure Emily Laidlaw aborde le phénomène de la désinformation et de la mésinformation, ainsi que la façon dont les médias sociaux permettent aux discours haineux, à la propagande, aux théories du complot et aux mensonges de se répandre plus loin, plus vite et à moindre coût que jamais auparavant.

Cet aspect des médias sociaux a été évoqué tout au long de l'enquête : de fausses croyances selon lesquelles les vaccins contre la COVID-19 manipulent les gènes d'une personne, des flux de médias sociaux regorgeant de contenus homophobes ou racistes, ainsi que des comptes rendus inexacts d'événements importants, ont tous fait l'objet de témoignages devant moi. D'autres fois, ils ont joué un rôle important dans des événements clés examinés par la Commission, comme lorsque Benjamin Dichter, l'un des porte-parole du convoi, a utilisé le compte Twitter de Tamara Lich, pour prétendre à tort qu'un accord récemment négocié avec la Ville d'Ottawa pour déplacer les camions des rues résidentielles était une « fausse nouvelle ».

L'influence de la désinformation et de la mésinformation sur les médias sociaux est un sujet compliqué, et le rôle qu'elles ont joué dans les manifestations est lui-même complexe. Dans un rapport d'expert préparé pour la Commission, le professeur Ahmed Al-Rawi a procédé à un examen approfondi des messages publiés sur les médias sociaux pendant les manifestations³. Son analyse a démontré une grande variabilité dans la façon dont les différentes plateformes de médias sociaux ont été utilisées. Facebook et Instagram étaient des plateformes qui, de manière générale,

³ Ahmed Al-Rawi, *An Empirical Assessment of the Convoy Protest on Six Online Sites*, COM00000864.

réunissaient des partisans du convoi, tandis que Twitter accueillait de nombreux opposants aux manifestants. La mésinformation était limitée sur les plateformes « grand public », mais était beaucoup plus répandue sur les plateformes alternatives comme Telegram.

De même, le rôle de la désinformation et des acteurs étrangers était peut-être plus compliqué qu'il n'y paraissait à première vue. La preuve provenant du gouvernement du Canada indiquait qu'il n'y avait aucune preuve de campagnes de désinformation étrangères liées au convoi lui-même. Toutefois, comme l'a déclaré la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères, Cindy Termorshuizen, ces événements [TRADUCTION] « ne se sont pas produits dans le vide ». Les campagnes de désinformation d'origine étrangère sur les médias sociaux constituent une menace persistante dans le monde démocratique libéral depuis un certain temps déjà. Pendant la pandémie de COVID-19, par exemple, des acteurs étatiques étrangers ont réussi à diffuser de fausses informations sur la COVID-19, les mesures de santé publique et les vaccins, afin de semer la méfiance à l'égard des gouvernements démocratiques. Comme l'a déclaré M^{me} Termorshuizen, [TRADUCTION] « certains analystes ont suggéré qu'il n'était pas vraiment nécessaire que les acteurs étatiques étrangers s'engagent de manière significative dans l'environnement d'information du convoi, car il y avait déjà un tel niveau de désinformation autour de celui-ci⁴ ».

Les témoignages de nombreux organisateurs et participants du convoi ont démontré une gamme de points de vue que je n'ai aucune difficulté à décrire comme fondés sur la mésinformation. Certains de ces points de vue portaient sur des questions qui étaient directement en jeu dans les manifestations. Chris Barber, l'un des principaux organisateurs du Convoi de la liberté, et M. Dichter ont tous deux témoigné qu'ils pensaient que les États-Unis d'Amérique n'avaient décidé d'imposer la vaccination aux camionneurs qu'après que le Canada l'eut fait. Brigitte Belton, une autre des organisatrices initiales du convoi, a témoigné qu'elle croyait que les États-Unis avaient

⁴ Témoignage de Cindy Termorshuizen, transcription, vol. 22, p. 284-287.

abandonné leurs exigences en matière de vaccination au moment du convoi. Aucune de ces croyances n'était vraie.

D'autres témoins ont exprimé des points de vue plus clairement conspirationnistes. James Bauder et Patrick King, dont je parle plus loin dans ce chapitre, et plus longuement au chapitre 6, ont fourni de nombreux exemples de ce type de mésinformation. M. Bauder a témoigné que les vaccins à ARNm modifiaient les gènes des gens, que l'élection présidentielle américaine de 2020 était truquée et qu'une déclaration internationale sur les principes éthiques de la recherche médicale impliquant les sujets humains autorisait le Sénat du Canada à outrepasser le droit national dans certaines circonstances. M. King a témoigné de sa conviction apparente que le gouvernement du Canada avait [TRADUCTION] « mis en œuvre » la présence de soldats chinois au Canada, et que l'ancien président de l'Iran avait des plans pour « éliminer » la « race anglo-saxonne » puis « inonder » les frontières des pays occidentaux « d'immigrants⁵ ». M. King et M. Bauder étaient tous deux très actifs sur les médias sociaux et avaient de nombreux abonnés.

Bien que la preuve demeure compliquée à plusieurs égards, il est clair que les médias sociaux ont joué un rôle important dans les événements de janvier et février 2022, comme ils le feront probablement dans des manifestations futures. Comprendre comment ces plateformes numériques fonctionnent pour organiser, inspirer, informer et induire en erreur est nécessaire à la compréhension des manifestations elles-mêmes.

3. Les convois précédents : 2018-2019

Le recours à un convoi de camions comme moyen de protestation n'était pas nouveau en 2022. Les tactiques particulières du Convoi de la liberté, soit l'utilisation de flottes de gros véhicules pour ralentir ou perturber la circulation, ont été employées dans une gamme d'autres manifestations qui reflétaient les inquiétudes économiques,

⁵ Témoignage de Patrick King, transcription, vol. 15, p. 237 et 246.

sociales et politiques dont il a été question plus tôt dans ce chapitre. Par exemple, le 16 décembre 2018, un convoi de quelque 600 camions a traversé Grande Prairie en Alberta, afin de sensibiliser la population aux difficultés éprouvées par les camionneurs du secteur de l'énergie de l'Alberta. Le 19 décembre 2018, le groupe « Truckers for Pipelines » a organisé un convoi de camions long de 22 kilomètres jusqu'à Nisku, en Alberta, pour protester contre l'absence de progrès dans la mise en place de pipelines. Les manifestants ont parlé aux médias de l'importance de développer ces projets énergétiques pour subvenir à leurs besoins et ceux de leurs familles. Le mois de décembre 2018 a aussi été le point de départ d'un autre convoi qui partageait des similitudes frappantes avec le Convoi de la liberté, notamment en ciblant Ottawa, en utilisant le sociofinancement et, notamment, en impliquant au moins un organisateur du Convoi de la liberté.

En décembre 2018, un groupe d'Albertains a créé un groupe Facebook appelé « Yellow Vests Canada », ou « Gilets jaunes Canada » et a commencé à planifier le « Convoi (officiel) des gilets jaunes vers Ottawa ». Ils avaient l'intention de protester, entre autres, contre le projet de loi sur la tarification du carbone du gouvernement fédéral et les modifications proposées au régime fédéral d'évaluation environnementale. Le principal organisateur de ces manifestations était Glen Carritt.

Le choix de l'appellation « gilets jaunes » par M. Carritt a été controversé. L'expression « gilets jaunes » faisait référence aux manifestations des gilets jaunes qui avaient débuté en France en novembre 2018, initialement en réaction contre les taxes sur le diesel. Alors que le mouvement français avait pour origine des griefs économiques, certains de ses organisateurs ont également employé une rhétorique que certains ont perçue comme ayant des connotations anti-immigration, antisémites et islamophobes. Certains des organisateurs du « Convoi (officiel) des gilets jaunes vers Ottawa » se seraient inquiétés de la façon dont le mouvement français des gilets jaunes était perçu. Une préoccupation connexe est apparue lorsque des menaces de mort à l'encontre du premier ministre canadien ont commencé à apparaître sur certaines pages des gilets jaunes canadiens, ce qui a amené certaines sections locales du mouvement à envisager de changer de nom pour se dissocier de cette conduite. Les organisateurs

canadiens des gilets jaunes ont fini par rebaptiser leur mouvement en convoi « United We Roll » pour le Canada.

Le 14 février 2019, le convoi United We Roll a quitté Red Deer en direction d'Ottawa afin de protester contre les politiques énergétiques du gouvernement fédéral. Selon les organes de presse, environ 170 camions de différentes tailles ont quitté Red Deer dans le cadre du convoi⁶. Arrivé à Ottawa le 19 février 2019, United We Roll a participé à deux jours de manifestation sur la Colline du Parlement et dans les environs avant de se disperser.

Plusieurs personnes qui allaient jouer un rôle de premier plan dans les manifestations de 2022 à Ottawa ont participé au convoi United We Roll. M. King a témoigné devant la Commission qu'il était l'une des deux personnes dans le camion pilote qui a mené le convoi United We Roll. M. Bauder a participé au convoi United We Roll. Tamara Lich, la personne qui allait, à bien des égards, devenir le visage du Convoi de la liberté, a participé aux rassemblements des gilets jaunes à Medicine Hat, en Alberta, et en est devenue l'une des organisatrices. Bien qu'elle ne soit pas venue à Ottawa dans le cadre de United We Roll, elle a aidé à mettre les participants en contact les uns avec les autres pendant l'organisation de ce convoi.

Une page Facebook « United We Roll for Canada » demeure active à ce jour⁷. Bien qu'elle soit toujours axée sur la politique énergétique, la page Facebook publie et partage régulièrement des messages critiquant les mesures de santé publique prises par les gouvernements canadiens en réponse à la pandémie de la COVID-19 et en soutien au Convoi de la liberté en 2022⁸.

⁶ *CBC News*, « 'We've been treated unfairly': Truck convoy sets off from Alberta to protest Ottawa's oil and gas policies », 14 février 2019, COM00000450.

⁷ Le groupe Facebook « United We Roll for Canada » (COM00000578) a été créé le 27 février 2019. Les administrateurs et les modérateurs du groupe comprennent Glen Carritt et Haley Wile. Le groupe comptait 7 776 membres au 22 août 2022.

⁸ Par exemple, le 18 février 2022, Glen Carritt a publié une vidéo sur la page du groupe à l'appui de la manifestation à Ottawa et établissant des liens avec le convoi United We Roll en 2019, COM00000583.

4. La pandémie de la COVID-19, les mesures de santé publique et les manifestations

Le convoi United We Roll a eu lieu moins d'un an avant l'émergence du nouveau coronavirus à l'origine de la COVID-19. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré que la COVID-19 était une pandémie et a fait état de plus de 118 000 cas de COVID-19 dans 114 pays et de 4 291 décès dus à la COVID-19. À la fin du mois de mars 2020, chaque province et territoire du Canada avait déclaré une forme d'état d'urgence lié à la maladie. Certains ont déclaré plusieurs états d'urgence et d'innombrables municipalités ont déclaré leurs propres urgences. De nombreux gouvernements autochtones ont aussi déclaré des situations d'urgence. À l'échelle fédérale, les mesures ont compris des décrets pris en vertu de la *Loi sur la quarantaine* qui avaient pour effet d'interdire l'entrée au Canada à la plupart des ressortissants étrangers.

Ces déclarations d'urgence s'accompagnaient d'une vaste gamme de mesures de santé publique qui ont été imposées par plusieurs paliers de gouvernement, dans toutes les juridictions. L'échéancier et les détails de ces règles de santé publique variaient, mais les gouvernements avaient tendance à adopter bon nombre des mêmes mesures : restrictions des déplacements, interdiction de grands rassemblements, fermeture des commerces et des écoles et imposition de restrictions (comme l'obligation de porter un masque) aux lieux autorisés à rester ouverts. Certains décrets ont considérablement restreint la liberté, comme l'imposition d'un couvre-feu et les ordres de rester chez soi au Québec et en Ontario, respectivement.

À compter de décembre 2020, Santé Canada a commencé à approuver des vaccins contre la COVID-19. Bien que ces approbations aient été saluées par la plupart des gens, elles ont été accueillies avec scepticisme par bien d'autres. Les vaccins ont été approuvés rapidement, ce qui a amené certains à douter de la rigueur du processus d'approbation. Pour certains, la technologie de l'ARNm qui sous-tendait les premiers vaccins contre la COVID-19 était « expérimentale ». D'autres avaient des objections religieuses. Une plus faible minorité croyait en une série de théories du complot,

notamment que les vaccins modifiaient l'ADN d'une personne ou qu'ils étaient un véhicule secret pour l'insertion de micropuces. En conséquence, si la plupart des Canadiens se sont fait vacciner, certains ne l'ont pas été. Santé Canada a indiqué qu'au début de 2022, environ 77 % des Canadiens avaient reçu ce qui était alors considéré comme une série complète de vaccins, dont 88 % des personnes âgées de 12 ans et plus⁹.

L'approbation de vaccins a donné lieu à de nouvelles mesures de santé publique fondées sur le statut vaccinal d'une personne. Comme pour les autres mesures de santé publique, les règles liées aux vaccins ont varié considérablement d'un ressort à l'autre. Il était toutefois courant que les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral exigent que des personnes fournissent une preuve de vaccination pour participer à des activités, notamment les voyages en avion, les repas à l'intérieur ou l'accès aux lieux de travail. Ces types de règles étaient couramment décrits comme des « passeports vaccinaux ».

Les réactions du public à l'éventail de mesures de santé publique imposées par les gouvernements ont été variées. Beaucoup étaient d'avis que les gouvernements prenaient des mesures inadéquates pour protéger la santé publique. Beaucoup d'autres pensaient que les gouvernements étaient allés trop loin et qu'ils restreignaient les libertés sans justification. Cette enquête ne porte pas sur la réponse gouvernementale à la COVID-19 en tant que telle, et je n'ai donc pas l'intention de m'immiscer dans les débats sur le bien-fondé des approches des différents gouvernements face à la pandémie. Cependant, je souhaite faire trois observations. Premièrement, quels que soient leurs mérites, ces mesures de santé publique ont imposé de véritables difficultés aux Canadiens. Des entreprises ont été fermées et des moyens de subsistance ont été perdus. Des familles et des amis n'ont pas pu se rencontrer en personne. Ceux qui n'ont pas accès au téléphone, à l'ordinateur ou à Internet n'ont pas pu se rencontrer virtuellement. Les enfants ont perdu la possibilité d'aller à l'école en personne. Des

⁹ Santé Canada, *Vaccination contre la COVID-19 au Canada*, 7 janvier 2022, COM00000108.

patients sont morts dans des hôpitaux et des foyers de soins de longue durée à des moments où leurs familles n'étaient pas autorisées à leur rendre visite.

Deuxièmement, certaines des règles mises en œuvre par les gouvernements ont provoqué une confusion compréhensible et même la colère du public. Bien que de nombreux responsables gouvernementaux et de santé publique aient fourni des informations claires au public, il est arrivé que plusieurs personnes aient l'impression que les mesures mises en œuvre n'avaient pas de sens. En rétrospective, les règles interdisant aux enfants de jouer dans des aires de jeux extérieures semblent contre-productives, compte tenu de ce que l'on sait maintenant sur le mode de propagation de la COVID-19. Les règles qui permettaient aux grandes surfaces de rester ouvertes tout en exigeant la fermeture des petits commerces qui vendaient plusieurs produits identiques étaient difficiles à comprendre ou à expliquer. Cela ne veut pas dire que les règles elles-mêmes représentaient une mauvaise politique, mais seulement qu'une certaine mesure de réaction négative du public était compréhensible.

Troisièmement, à une époque où la pandémie a contraint de nombreuses personnes à vivre leur vie en ligne, il n'est pas surprenant que les médias sociaux aient été activement utilisés comme moyen pour les gens d'exprimer leur mécontentement à l'égard des actions du gouvernement. Qu'ils aient pensé que le gouvernement en faisait trop ou pas assez, les gens ont pu exprimer leurs griefs en ligne d'une manière qui n'aurait pas été possible il y a 20 ans. Les médias sociaux étaient également un outil puissant que les gens pouvaient utiliser pour organiser toute une série de protestations.

Les manifestations contre les mesures de santé publique liées à la COVID-19 ont commencé presque immédiatement après l'imposition des mesures¹⁰. En avril 2020, des médias ont rapporté des manifestations devant les assemblées législatives de l'Ontario et en Alberta ainsi que dans le West End de Vancouver. En Alberta,

¹⁰ La discussion des activités de protestation et des contestations judiciaires dans ce chapitre s'inspire largement du rapport sommaire de la Commission intitulé *Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique*, COM.OR.00000003.FR, et des sources qui y sont citées.

la manifestation qui s'est déroulée à Edmonton le 30 avril s'est distinguée par son lien avec des mouvements de protestation préexistants. Un article de presse a rapporté que des véhicules associés au mouvement United We Roll ont participé à la manifestation en circulant autour de l'Assemblée législative de l'Alberta tout en faisant retentir leurs klaxons¹¹.

Tout au long de l'été 2020, la taille, le nombre et le degré de coordination des manifestations ont augmenté. Le 19 juillet 2020, une série de manifestations a eu lieu à Vancouver, Calgary, Saskatoon, Winnipeg et Ottawa sous le nom de « March to Unmask ». Le 8 août 2020, une manifestation anti-masque à Montréal aurait attiré des milliers de participants. Le 29 août 2020, des centaines de manifestants se sont rendus sur la Colline du Parlement en coordination avec des manifestations à Berlin, en Allemagne, et à Londres, en Angleterre.

L'arrivée des passeports vaccinaux et des mesures sanitaires connexes a aussi déclenché des manifestations. Par exemple, le 14 août 2021, des milliers de personnes se sont rassemblées à Montréal pour protester contre les obligations vaccinales et les mesures de santé publique. Au plus fort de la manifestation, la GRC a fait état de 30 000 manifestants.

Parfois, les cibles des manifestations étaient aussi préoccupantes. La plupart des manifestations se concentraient sur des cibles conventionnelles comme les assemblées législatives, les bureaux gouvernementaux et les espaces publics. Cependant, au fil de la pandémie, les manifestants ont commencé à viser des lieux moins conventionnels comme les hôpitaux, les centres de vaccination et les écoles. Par exemple, du 30 août au 5 septembre 2021, des milliers de personnes ont manifesté contre les obligations vaccinales devant des hôpitaux à St. John's, Montréal, Ottawa, Winnipeg, Victoria et Vancouver. Le 13 septembre 2021, des manifestations organisées par le groupe Canadian Frontline Nurses ont eu lieu devant des hôpitaux des 10 provinces pour s'opposer aux obligations vaccinales. Le 17 septembre 2021,

¹¹ Lauren Boothby, « Hundreds flock to Alberta legislature to protest COVID-19 restrictions », Edmonton Journal, 30 avril 2020, COM00000453.

des manifestants se sont rassemblés devant les écoles de Salmon Arm (Colombie-Britannique) et des environs. Selon les médias, des manifestants sont entrés dans une école dans le cadre d'une manifestation contre les vaccins et le port du masque. Des médias ont aussi rapporté que des manifestants ont confronté des travailleurs de la santé qui administraient des vaccins dans le stationnement d'une école.

Les manifestations contre les mesures sanitaires sont devenues un sujet d'étude pour les opérations de renseignement de la police pendant la pandémie. L'Équipe de renseignements sur la criminalité à caractère idéologique (ERCCI) du Programme du renseignement de la Police fédérale (PRPF) de la GRC était une entité particulièrement active en matière de surveillance des manifestations. Je parle de ce groupe plus en profondeur au chapitre 16. Ce groupe de la GRC publie des rapports d'évaluation stratégique du contexte national des menaces, un résumé de renseignements mensuel sur les enjeux de l'ordre public au Canada. Dans l'un de ces rapports, daté du 30 juin 2021, l'ERCCI observe ce qui suit :

[TRADUCTION]

Des manifestations contre les restrictions en matière de santé publique ont lieu chaque semaine dans tout le pays. À ce jour, les partenaires des forces de l'ordre n'ont pas signalé de manifestants prônant ouvertement la violence.

Depuis avril 2020, les troubles de l'ordre public contre le confinement dans les villes canadiennes ont attiré la participation de différents groupes ethnonationalistes qui, les années précédentes (de 2016 à 2019) avaient une présence visible lors de manifestations prônant des positions classées comme anti-immigration et anti-musulmane par nature. Il est important de souligner, cependant, que les manifestations contre le confinement attirent également des personnes qui ne sont pas alignées sur une idéologie ou un groupe spécifique, mais qui ressentent une fatigue pandémique en raison des pressions économiques, des

fermetures d'entreprise, des pertes d'emploi ou d'autres difficultés personnelles¹².

En ce qui concerne la vaccination contre la COVID-19, le rapport indique que des manifestations antivaccin sont apparues à l'extérieur des cliniques de vaccination et d'immeubles de conseils scolaires, mais qu'on a fait état d'aucune violence contre des travailleurs de première ligne.

Le rapport de l'ERCCI souligne aussi la participation d'acteurs marginaux aux activités contre les obligations sanitaires. On y indique que plusieurs entreprises, détachements de police et cliniques de santé ont signalé des incidents liés à la réception de lettres de « mise en demeure » de Romana Didulo, qui s'identifie comme étant la « Reine du Canada » – ordonnant la levée des obligations relatives au port du masque, à la vaccination et au confinement. Ces lettres étaient vues plutôt comme une nuisance qu'une menace pour les travailleurs de première ligne.

Le 30 juillet 2021, l'ERCCI a publié un autre rapport d'évaluation stratégique du contexte national des menaces dans lequel on peut lire ce qui suit :

[TRADUCTION]

L'assouplissement des mesures de santé publique dans plusieurs provinces a réduit la participation aux [manifestations]. Cependant, à mesure que les réglementations en matière de vaccination évoluent pour les affaires et les voyages, les perceptions relatives à la « vaccination forcée » alimentent les discussions dans les espaces en ligne auparavant consacrés à la rhétorique anti-confinement.

[...]

Sur la base des renseignements disponibles, on estime que les menaces pour le déploiement des vaccins sont faibles.

¹² Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 30 juin 2021, PB.NSC. CAN.00000509_REL, p. 2.

Des troubles de l'ordre public liés à l'opposition à la vaccination ont eu lieu dans tout le pays. Les manifestants se sont rassemblés pour exprimer leurs inquiétudes face aux possibilités de vaccination obligatoire et aux exigences de preuve de vaccination (autrement dit, les « passeports vaccinaux ») pour travailler ou voyager. Les récentes manifestations contre la vaccination en Europe ont donné lieu à des actes de vandalisme dans des centres de vaccination et à des affrontements avec la police. Au Canada, cependant, on ne fait état d'aucune violence ou d'efforts pour perturber le déploiement des vaccins dans le cadre de ces manifestations pour cette période de référence¹³.

On souligne aussi dans le rapport que M^{me} Didulo a continué à publier en ligne des allégations selon lesquelles les mesures de santé publique contre la COVID-19 sont illégitimes et à encourager ses adeptes à livrer davantage de lettres de « mise en demeure » et que les comptes des médias sociaux associés à M^{me} Didulo ont publié de faux ordres militaires encourageant ces adeptes à protester contre les mesures de santé publique « par tous les moyens nécessaires ».

Le 24 novembre 2021, M^{me} Didulo a ordonné aux soldats de son [TRADUCTION] « Armée du Royaume du Canada » de procéder à des arrestations massives de ceux qu'elle considère comme des opposants, de prendre le contrôle de journaux, de s'emparer de la frontière et de « tirer pour tuer quiconque tente d'injecter des vaccins contre le coronavirus 19 à des enfants de moins de 19 ans ». Par conséquent, l'évaluation stratégique du contexte national des menaces de l'ERCCI du 24 novembre 2021 affirme que les partisans de M^{me} Didulo [TRADUCTION] « peuvent se livrer à des actes agressifs ou criminels motivés par l'escalade du discours de leur cheffe¹⁴ ».

¹³ Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 30 juillet 2021, PB.NSC. CAN.00000510_REL, p. 3.

¹⁴ Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 24 novembre 2021, PB.NSC. CAN.00000514_REL, p. 8.

Le 27 octobre 2021, l'évaluation stratégique du contexte national des menaces de l'ERCCI faisait état d'une opposition croissante aux mesures de santé publique en réaction aux passeports vaccinaux et aux obligations imposées dans les secteurs de l'emploi et dans les provinces au Canada. Le rapport soulignait aussi la crainte que les pertes d'emploi pour les personnes non vaccinées et la crainte d'une vaccination forcée des enfants ne deviennent un [TRADUCTION] « déclencheur potentiel pour un acte de violence¹⁵ ». Un rapport de l'ERCCI publié le 14 novembre 2021 indiquait que la manifestation qui avait perturbé les cérémonies du jour du Souvenir en Colombie-Britannique marquait une nouvelle escalade au sein du mouvement antivaccin. Il notait également que des manifestations avaient été prévues dans des cliniques de vaccination pour enfants.

Dans l'évaluation stratégique du contexte national des menaces de l'ERCCI du 23 décembre 2021, on peut lire que [TRADUCTION] « l'opposition aux obligations vaccinales, aux passeports vaccinaux et à la vaccination des jeunes populations continue de s'intensifier et pourrait devenir un point chaud susceptible de déclencher des actes de violence. Les manifestations devant des cliniques de vaccination d'enfants et le domicile de fonctionnaires marquent une escalade du mouvement¹⁶ ». Comme on le souligne dans ce rapport, les manifestations se sont étendues pour cibler non seulement les élus, mais les fonctionnaires, comme en font foi les manifestations en Ontario devant le domicile des médecins-hygiénistes de Chatham-Kent et Niagara.

5. Les manifestations et l'élection fédérale de 2021

Une élection fédérale a été déclenchée le 15 août 2021. Après cette annonce, l'ERCCI a observé une augmentation des manifestations. Au-delà du nombre de manifestations, leur ton était notable. Le comportement des manifestants pendant la campagne électorale fédérale de 2021 était plus agressif que celui auquel les

¹⁵ Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 27 octobre 2021, PB.NSC. CAN.00000513_REL, p. 5.

¹⁶ Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 23 décembre 2021, PB.NSC. CAN.00000515_REL, p. 1.

Canadiens étaient habitués dans le cadre du processus politique. Ces manifestations étaient souvent présentées comme une opposition aux obligations vaccinales liées à la COVID-19 et ont révélé le lien étroit entre les manifestations contre les mesures de santé publique et le contexte politique de plus en plus polarisé au Canada.

Le 27 août 2021, des événements de campagne avaient été prévus à Mississauga, Nobleton et Bolton, en Ontario, pour Justin Trudeau, le premier ministre sortant et chef du Parti libéral. À Mississauga, un petit nombre de manifestants antivaccin est venu protester énergiquement à l'extérieur du lieu de l'événement et a chahuté le premier ministre sortant. À Nobleton, environ 200 manifestants antivaccin se sont rassemblés à l'extérieur du lieu de l'événement tenant des drapeaux et des bannières, en utilisant des porte-voix, en poussant et en criant. Ils ont encerclé l'autocar du premier ministre à son arrivée, puis se sont dirigés vers les fenêtres de la salle et lui ont crié après à travers les vitres. Les manifestants ont essayé de se frayer un chemin jusqu'au premier ministre lorsqu'il est sorti de l'endroit et est monté dans l'autocar. La campagne du premier ministre a annulé l'événement à Bolton en raison des problèmes de sécurité causés par environ 400 manifestants antivaccin qui s'étaient rassemblés à l'extérieur du lieu de l'événement. Les manifestants auraient été agressifs. Ils ont retiré une corde qui les séparait du lieu de l'événement et ont utilisé des canifs pour couper les affiches électorales libérales qui avaient été fixées aux clôtures voisines. Le chef conservateur, Erin O'Toole et le chef du NPD, Jagmeet Singh, ont dénoncé le comportement de ces manifestants.

Le 29 août 2021, des manifestants à un événement de campagne tenu à Cambridge, en Ontario, ont tenté d'enterrer le discours du premier ministre en le chahutant bruyamment. L'ERCCI a rapporté que les manifestants étaient très en colère, agressifs et verbalement menaçants dans leur comportement¹⁷. Certains tenaient des pancartes portant l'inscription « no microchip », en référence à la théorie du complot

¹⁷ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44e élections du Canada – Mise à jour, 13 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000500_REL, p. 2.

selon laquelle les vaccins contre la COVID-19 injectaient de petits dispositifs de repérage dans les gens.

Le 2 septembre 2021, la note de renseignement stratégique de l'ERCCI disait que [TRADUCTION] « Bien que l'ERCCI ne dispose d'aucune information selon laquelle les manifestants ou les organisateurs de la manifestation prônent ouvertement la violence, nous constatons une augmentation des discussions sur les médias sociaux en général concernant la nature tendue des récentes manifestations [et qu'il] est très probable que les perturbations futures continueront à alimenter les discussions sur les médias sociaux consacrés au discours antivaccin¹⁸ ».

Le 6 septembre 2021, un manifestant a lancé du gravier au premier ministre Trudeau lors d'un arrêt de campagne à London, en Ontario. Les médias et la GRC ont rapporté qu'un individu associé au Parti populaire du Canada était mêlé à cette affaire.

Le 13 septembre 2021, l'ERCCI du PRPF de la GRC a publié une autre note de renseignement stratégique portant sur les menaces pour la sécurité de la 44^e élection du Canada, dans lequel on peut lire ce qui suit :

[TRADUCTION]

L'ERCCI estime que le sentiment antivaccin reste le point central de la majorité des manifestations visant les événements de campagne [du Parti libéral]. Les manifestations hebdomadaires contre les restrictions de santé publique, qui ont lieu dans tout le Canada depuis avril 2020, ont évolué pour se concentrer principalement sur le sentiment antivaccin depuis que les mesures de confinement ont été assouplies. Plusieurs provinces ont annoncé la mise en place de passeports vaccinaux et le premier ministre a récemment déclaré que le gouvernement fédéral créera un fonds pour aider les provinces à créer leurs propres passeports vaccinaux. Ces éléments nouveaux peuvent alimenter les

¹⁸ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44^e élections du Canada – Mise à jour, 2 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000507_REL, p. 3.

griefs antivaccin, car certaines personnes ont l'impression que les passeports vaccinaux créeront une société ségréguée.

L'ERCCI estime qu'au fur et à mesure que les événements de campagne se poursuivront, le premier ministre continuera d'être accueilli par des manifestants. Les manifestations actuelles contre les vaccins dirigées contre le premier ministre sont susceptibles d'attirer également des personnes qui ne sont pas alignées sur une idéologie ou un groupe particulier, mais qui ont vécu des difficultés personnelles en raison de la COVID-19, qu'elles reprochent au gouvernement libéral. Bien que l'ERCCI ne dispose d'aucune information selon laquelle les manifestants ou les organisateurs des manifestations prôneraient ouvertement la violence, les médias sociaux ont multiplié les discussions sur la nature tendue des récentes manifestations et sur l'intérêt de manifester lors des événements de campagne [du Parti libéral].

La couverture médiatique de la fréquence des manifestations dirigées contre le premier ministre, le vandalisme sur les pancartes et le discours anti-Trudeau en ligne peuvent aussi encourager les gens à continuer de manifester lors d'événements de campagne [du Parti libéral] partout au Canada pour exprimer différents griefs. Il est fort probable que les perturbations continueront à alimenter les discussions sur les médias sociaux consacrées au discours antivaccin¹⁹.

Les jours suivants, l'ERCCI a publié trois autres notes de renseignement stratégique. Celle du 14 septembre 2021 faisait état d'une [TRADUCTION] « escalade marquée au cours de la semaine dernière qui montre que certaines personnes prônent la violence avant ces manifestations²⁰ ». La note du 15 septembre 2021 indique que

¹⁹ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44^e élections du Canada – Mise à jour, 13 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000500_REL, p. 3.

²⁰ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44^e élections du Canada – Mise à jour, 14 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000501_REL, p. 2.

[TRADUCTION] « l'information provenant de partenaires de l'application de la loi montre une augmentation du nombre et des répercussions des troubles de l'ordre public, qu'ils soient dirigés contre des personnes protégées ou des infrastructures critiques comme des hôpitaux²¹ ». Puis, selon la note du 16 septembre 2021, la GRC a ouvert des enquêtes sur des menaces visant des représentants du gouvernement, comme l'administratrice en chef de la santé publique du Canada. La note faisait référence à un message sur le site Web « 4chan » qui encourageait les lecteurs à tuer des élus qui rendent obligatoires les vaccins et les passeports vaccinaux²².

Une analyse rétrospective de l'année 2021 permet de constater qu'une série de facteurs ont contribué aux manifestations. Des gens ont protesté pour différentes raisons, allant de la fatigue et des difficultés réelles causées par près de deux ans de mesures contre la COVID-19, à des opinions partisans polarisées et hostiles. En marge de ces manifestations se trouvaient des acteurs plus radicaux, notamment des extrémistes ethnonationalistes et des groupes conspirationnistes. La plupart des manifestations étaient pacifiques, mais les médias sociaux ont amplifié les appels à la violence. L'élargissement des personnes et des lieux ciblés par les manifestations représentait une escalade inquiétante.

6. James Bauder et « l'opération Bearhug »

J'ai déjà souligné que le Convoi de la liberté de 2022 avait été préfiguré par le convoi des gilets jaunes / United We Roll de 2019 à Ottawa. Un autre événement annonciateur est survenu en 2021, l'« Operation Bearhug » de James Bauder.

Tout comme United We Roll a trouvé son inspiration dans le mouvement des gilets jaunes français, Operation Bearhug a aussi été inspiré par des événements à l'étranger. Le 30 août 2021, des camionneurs australiens ont commencé à bloquer

²¹ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44e élections du Canada – Mise à jour, 15 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000502_REL, p. 2.

²² Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44e élections du Canada – Mise à jour, 16 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000503_REL, p. 2.

certaines parties de la Gold Coast Highway en guise de protestation contre les exigences de vaccination obligatoire et les confinements. Le même jour, le Canadien James Bauder a publié un message sur sa page Facebook, faisant référence aux manifestations australiennes et appelant tous les camionneurs du Canada à participer à un « CANADA UNITY Convoy » de Calgary à Ottawa, surnommé par la suite « Operation Bearhug » ou « Operation Bearhug 1.0 ». M. Bauder a écrit :

[TRADUCTION]

Vous voulez savoir ce que Justine Trudeau déteste plus que les manifestants? Un CONVOI GARÉ SUR LE PAS DE SA PORTE... Je dis ça comme ça.

[...]

Ce convoi visera à 100 % à UNIR LE CANADA. Pas d'objectifs politiques!!!.

Des termes simples.

Pas de passeports vaccinaux, DANS TOUT LE CANADA.

Pas d'obligations de porter le masque DANS TOUT LE CANADA.

Plus de confinements DANS TOUT LE CANADA.

Nous demandons à notre gouvernement de mettre immédiatement un terme à tout ce qui précède et de dire à toutes les sociétés au Canada qu'elles n'ont aucun droit légal d'exiger un passeport vaccinal ou de demander à un Canadien de présenter des renseignements médicaux personnels et nous demandons à toutes les Sociétés privées de cesser de violer les lois.

Nous en avons assez d'être divisés et séparés sur cette question. Il est temps de faire ce qui doit être fait!!

[...]

Je quitterai Calgary, ALBERTA, dès que j'aurai réuni au moins 500 camions et nous livrerons le drapeau de Canada Unity de Calgary, Alberta à OTTAWA et nous demanderons une audience auprès de tous les partis politiques²³.

Le 16 septembre 2021, M. Bauder a publié un message sur la page Facebook d'un groupe appelé « Canada Unity ». Il a indiqué que le convoi Canada Unity serait un très grand groupe et qu'il [TRADUCTION] « ne quitterait pas Ottawa tant que notre gouvernement canadien élu ne respecterait pas la LOI ». Il poursuivait :

[TRADUCTION]

Plus nos élus se retranchent sur l'opposition et refusent ou décident qu'ils peuvent jouer des jeux politiques, plus de camions continueront à arriver et ils ne cesseront pas d'arriver jusqu'à ce que les politiciens d'Ottawa reviennent à la raison juridique et admettent qu'ils n'ont plus aucun pouvoir sur les Canadiens. L'obligation de montrer le passeport vaccinal que les politiciens d'Ottawa imposent illégalement aux Canadiens sera CHOSE DU PASSÉ ou le convoi consumera simplement toutes les rues d'Ottawa jusqu'à ce que toute notion de passeport vaccinal illégal soit abolie DANS TOUT LE CANADA²⁴.

Le 28 septembre 2021, M. Bauder a publié un lien menant à un « Protocole d'entente » rédigé par Canada Unity. Le protocole d'entente était un genre de pétition, M. Bauder recueillant des signatures de partisans sur le site Web de Canada Unity. Cependant, le contenu du protocole d'entente était troublant. Les parties au protocole d'entente étaient le « peuple canadien » (représenté par Canada Unity, M. Bauder, Sandra Bauder

²³ James Bauder, « Truckers Wanna Make Some Noise », publication sur Facebook, 30 août 2021, COM00000505.

²⁴ J. Bauder, « UPDATE FROM THE DESK OF JAMES BAUDER - ORGANIZER FOR CANADA UNITY CONVOY FOR FREEDOM », publication sur Facebook, 16 septembre 2021, COM00000857.

et Martin Brodmann), le Sénat du Canada et la gouverneure générale du Canada²⁵. Le protocole d'entente prévoyait que le Sénat et la gouverneure générale [TRADUCTION] « donneront immédiatement instruction à tous les paliers de gouvernement fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux, non seulement de cesser d'infliger des amendes, mais aussi de renoncer à toutes les amendes liées au SRAS-Co-V2²⁶ ». Le Sénat et la gouverneure générale devaient en outre donner instruction à tous les paliers de gouvernement de réintégrer tous les employés licenciés en raison des obligations vaccinales et encourager le secteur privé à faire de même²⁷. De plus, le Sénat et la gouverneure générale devaient également [TRADUCTION] « rendre une ordonnance de cessation abolissant l'ensemble des exigences relatives au passeport vaccinal et des règlements, initiatives et obligations discriminatoires en matière de vaccin concernant le SRAS-Co-V2²⁸ ». Le protocole d'entente prévoyait aussi que les parties créeraient un « Comité des citoyens du Canada²⁹ ». En contrepartie, le protocole d'entente prévoyait que Canada Unity [TRADUCTION] « cesse immédiatement "l'Opération Bear Hug" à Ottawa, les manifestations et convoi et les activités référendaires fédérales³⁰ ».

Au 6 décembre 2021, le convoi Canada Unity était arrivé à Ottawa. M. Bauder a affirmé que le convoi a atteint 500 véhicules à un moment donné, mais a déclaré que moins de 100 manifestants se sont rendus à Ottawa. Ils ont d'abord convergé vers le parc de la Confédération. Les 9 et 10 décembre 2021, les manifestants se sont rassemblés devant la résidence officielle du premier ministre à Ottawa. Ils ont participé à des activités de protestation à Ottawa jusqu'au 10 décembre 2021. M. Bauder a finalement fourni le protocole d'entente au Sénat par courrier recommandé.

²⁵ Voir Memorandum of Understanding, sur la première page (non numérotée) et la deuxième page (« page 1 of 6 »), COM00000866.

²⁶ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3e).

²⁷ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3f).

²⁸ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3g).

²⁹ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3a).

³⁰ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3j).

Après ces événements, M. Bauder a déclaré sur Facebook que la manifestation aurait eu plus de succès avec une plus grosse foule :

[TRADUCTION]

Ce que beaucoup d'entre vous ne savent pas... Nous avons fait tout cela avec moins de 100 personnes. Nous avons invité des dizaines de milliers de Canadiens à se manifester afin de bloquer complètement la circulation à Ottawa (embouteillages) et de faire pression sur le Sénat pour qu'il signe le protocole d'entente. MALHEUREUSEMENT, la majorité d'entre vous est restée à la maison... Nous avons donc dû plier bagage et retourner à Calgary – Nous avons besoin de dizaines de milliers de véhicules et, malheureusement, beaucoup d'entre vous avaient des excuses qui laissent perplexes ceux qui y sont allés.

Si des milliers plutôt que des centaines de véhicules s'étaient présentés, nous serions encore là et il est fort probable que le protocole d'entente aurait constitué le moyen de pression dont nous avons tant besoin.

Y aurait-il une opération BearHug 2.0 ??? Cela dépend de tous ceux qui ont choisi de rester chez eux... La liberté n'est PAS GRATUITE et si les gens restent à la maison à regarder Netflix alors qu'ils auraient dû venir à Ottawa pour défendre leurs libertés, alors malheureusement, nous ne serons jamais libres. C'est un fait.

Donc, s'il y a une autre opération BearHug Ottawa... peut-être que la prochaine fois, ceux qui sont restés assis chez eux pourront trouver leurs libertés sous leurs bottes et venir nous rejoindre!!³¹.

Je souligne ici que le protocole d'entente laissait croire que M. Bauder avait l'intention de demander à ses manifestants de rester à Ottawa jusqu'à ce que le Sénat et la

³¹ J. Bauder, « Operation BEARHUG Ottawa was a Great Success », publication sur Facebook, 13 décembre 2021, COM00000858.

gouverneure générale se plient à ses conditions. Cela préfigurait aussi certains aspects du Convoi de la liberté, dans lequel les manifestants refusaient de quitter la ville jusqu'à ce que leurs demandes, qui avaient peu de chance d'être satisfaites, soient réalisées. Ici, il semble que la vision de M. Bauder n'ait pu se concrétiser faute de participants. En ce qui concerne les événements du début de l'année 2022, ce problème ne s'est pas posé.

7. Les mesures frontalières et les camionneurs

J'ai déjà dit que les mesures de santé publique n'étaient pas la seule cause des manifestations du Convoi de la liberté, mais elles en étaient certainement une cause importante. Les énormes répercussions des mesures de santé publique sur la vie des gens et le contexte politique de plus en plus polarisé du Canada se sont conjugués pour créer une forte motivation chez les manifestants. Les mesures de santé publique ont servi de point de rassemblement à des personnes ayant des griefs divers, qui ont tissé des liens et se sont mobilisés grâce aux médias sociaux. La réponse aux répercussions perçues des mesures de santé publique sur les camionneurs canadiens à la frontière en est la preuve la plus évidente.

Pendant la pandémie de COVID-19, avant le 9 août 2021, il existait une interdiction générale pour les ressortissants étrangers d'entrer au Canada en provenance des États-Unis à des fins de nature optionnelle ou discrétionnaire telles que le tourisme, les loisirs ou le divertissement. De plus, jusqu'à récemment, les personnes autorisées à entrer au Canada, y compris les citoyens canadiens, pouvaient être tenues de présenter la preuve d'un test COVID-19 négatif ou d'être mises en quarantaine. Dans certains cas, notamment lorsqu'une personne travaillait comme chauffeur de camion commercial, les personnes entrant au pays étaient dispensées des exigences de santé publique, notamment le test COVID-19 avant l'arrivée et la quarantaine. Ces règles ne dépendaient pas du statut vaccinal puisque, pendant une grande partie de la pandémie, les vaccins n'existaient pas encore. Cependant, entre le 6 août et le 7 septembre 2021, les règles du Canada ont changé pour permettre aux ressortissants

étrangers d'entrer au pays à des fins non essentielles s'ils étaient complètement vaccinés.

Pour les camionneurs commerciaux, ces mesures n'ont pas eu d'incidences immédiates. Ils ont continué à être autorisés à entrer au Canada sans tenir compte de leur statut vaccinal et ont été dispensés de l'obligation de subir un test ou d'être mis en quarantaine. La situation a commencé à changer en octobre. Tout d'abord, le 12 octobre 2021, le gouvernement des États-Unis a annoncé qu'à compter de janvier 2022, tous les voyageurs étrangers entrant aux États-Unis par un port d'entrée terrestre ou par traversier seraient tenus d'être entièrement vaccinés. Cela incluait ceux qui voyageaient à des fins essentielles, y compris le camionnage commercial. Puis, le 19 novembre 2021, le Canada a annoncé que ses règles frontalières allaient également changer. À compter du 15 janvier 2022, «les fournisseurs de services essentiels, y compris les camionneurs» qui étaient actuellement «exempts de certaines exigences relatives à l'entrée au Canada ne seront admis au pays qu'une fois entièrement vaccinés». L'annonce poursuivait en précisant qu'«[a]près le 15 janvier 2022, les ressortissants étrangers non vaccinés ou partiellement vaccinés ne seront autorisés à entrer au Canada que s'ils répondent aux critères des exceptions limitées» et que «les autres ressortissants étrangers non vaccinés ou partiellement vaccinés se verront interdire l'entrée au Canada³²».

Ces nouvelles règles ont eu pour effet que les camionneurs étrangers se voyaient interdire l'entrée au Canada à moins d'être vaccinés. Les camionneurs canadiens, qui ont le droit constitutionnel d'entrer au Canada, ne se verraient pas interdire l'entrée. Cependant, s'ils n'étaient pas vaccinés, ils ne seraient plus exemptés de l'obligation de quarantaine, ce qui aurait une grande incidence sur leur capacité à pratiquer le camionnage commercial. En pratique, ils étaient davantage touchés par les règles des États-Unis qui leur interdisaient totalement l'entrée dans ce pays. Cependant, comme je l'ai mentionné précédemment dans ce chapitre, plusieurs leaders de la

³² Agence de la santé publique du Canada, *Le gouvernement du Canada annonce des changements aux mesures frontalières du Canada*, 19 novembre 2021, COM00000105.

manifestation ont cru que les autorités américaines n'avaient décidé d'imposer leur obligation vaccinale qu'après que le Canada l'ait fait. Ce n'était pas le cas, mais cela explique en partie pourquoi les manifestants ont peut-être concentré leur colère sur les autorités canadiennes et ont cru qu'une abrogation des exigences canadiennes aurait permis aux camionneurs non vaccinés de poursuivre leur travail transfrontalier.

La situation a été exacerbée en raison d'une erreur de communication sur ces nouvelles mesures quelques jours avant leur mise en œuvre. Le 12 janvier 2022, un porte-parole de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a déclaré qu'à compter du 15 janvier 2022, les camionneurs canadiens non vaccinés seraient autorisés à entrer au Canada sans avoir à subir de quarantaine. Le 13 janvier 2022, les ministres fédéraux de la Santé, des Transports et de la Sécurité publique ont fait une déclaration indiquant que l'annonce de l'ASFC était erronée et que tous les camionneurs étaient soumis à l'obligation vaccinale. L'annonce précisait que les ressortissants étrangers qui n'étaient pas vaccinés se verraient refuser l'entrée au Canada. Les Canadiens, les résidents permanents et les personnes inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens* seraient autorisés à entrer, mais seraient soumis à des tests et à des exigences de quarantaine.

Ce flou dans les messages du gouvernement sur le sort qui serait réservé aux camionneurs commerciaux non vaccinés à la frontière n'a fait qu'exacerber les sentiments négatifs entourant les nouvelles règles frontalières. Dans certains milieux, « le camionneur » est devenu le symbole des Canadiens qui travaillent fort et qui, malgré leurs contributions à la société, voyaient leur vie et leur gagne-pain bouleversés par la réglementation gouvernementale sur la COVID-19. Ce narratif a été un facteur qui a contribué à animer le Convoi de la liberté.

Chapitre 6

L'organisation du Convoi de la liberté vers Ottawa



L'organisation du Convoi de la liberté vers Ottawa

1. Introduction

Dans le chapitre précédent, je retrace les origines du Convoi de la liberté à une convergence de tendances politiques et sociales. La logistique et les messages publics qui ont immédiatement précédé le Convoi de la liberté sont également le résultat d'influences concurrentes. Dans les pages qui suivent, j'explique en détail comment des personnes ayant des expériences et des motivations distinctes ont créé ou se sont associées au Convoi de la liberté et se sont unies à d'autres personnes dont les objectifs étaient similaires, mais quelque peu différents des leurs.

Je commence par présenter cinq personnalités qui ont joué des rôles importants dans la mobilisation du Convoi de la liberté, à savoir Chris Barber, Brigitte Belton, Patrick King, James Bauder et Tamara Lich. Ce ne sont là que quelques-unes des personnes qui ont façonné le fonctionnement interne et les communications externes du convoi. Je me concentre sur ces cinq organisateurs en raison de leurs contributions complémentaires au mouvement au début de 2022. J'aborde ensuite la façon dont les organisateurs s'attendaient à ce que le Convoi de la liberté se déroule et comment il pourrait se terminer. En fin de compte, les témoignages que j'ai entendus sur les premiers jours du Convoi de la liberté ont dépeint un groupe de leaders initiaux unis dans leur intention de protester contre les mesures de santé publique et, plus généralement, contre les actions du gouvernement en matière de restrictions de la liberté. Ils étaient toutefois quelque peu divisés quant à leurs attentes à l'égard du mouvement.

Bien que ce chapitre porte essentiellement sur cinq personnes qui ont aidé à mobiliser le Convoi de la liberté, celles-ci n'étaient pas les seuls leaders dans ce mouvement. Dans les chapitres suivants, j'explique comment d'autres ont joué un rôle de premier plan au fil du temps. En fait, il est difficile d'évaluer la part de leadership des différents organisateurs à mesure que les manifestations ont progressé à Ottawa et que le nombre de manifestants a évolué. De plus, peu de preuve indique qu'il y ait eu des liens entre les dirigeants des manifestations qui se sont produites ailleurs au pays.

2. Les principaux organisateurs des manifestations

M. Barber est un camionneur commercial basé à Swift Current (Saskatchewan). Il exploite une entreprise de camionnage indépendante et emploie son fils ainsi que quelques employés contractuels. M. Barber, qui est très présent sur les réseaux sociaux, estime qu'il avait environ 30 000 abonnés sur TikTok avant le convoi. Dans son témoignage, M. Barber se décrit comme un [TRADUCTION] « troll d'Internet » et un « fauteur de troubles en ligne¹ ». Sa conduite en ligne lui a valu d'être régulièrement suspendu de plateformes en ligne pour y avoir affiché du contenu inapproprié ou pour avoir enfreint des standards communautaires.

Pendant la pandémie, les règles sanitaires fédérales et provinciales ont de plus en plus irrité M. Barber. Il considérait que les restrictions que les gouvernements continuaient d'introduire étaient une forme d'excès de pouvoir. Les mesures relatives aux déplacements transfrontaliers et à la vaccination mises en œuvre le 15 janvier 2022 ont eu un impact particulier sur M. Barber et son secteur d'activité, entraînant une perte de travail pour bon nombre d'exploitants. M. Barber a choisi de se faire vacciner seulement parce qu'il pensait que, s'il ne le faisait pas, il allait perdre l'entreprise qu'il avait mis 16 ans à bâtir.

M. Barber a exprimé dans de nombreuses vidéos sur TikTok son mécontentement par rapport aux obligations vaccinales transfrontalières. Son public croissant sur TikTok,

¹ Témoignage de Chris Barber, transcription, vol. 14, p. 11.

qui selon lui aurait atteint environ 170 000 personnes à la mi-février 2022, avait accès à ces vidéos.

Brigitte Belton est une camionneuse propriétaire-exploitante indépendante basée dans le Sud-Ouest de l'Ontario. Elle a acheté son propre camion avec son époux à la fin de 2021 en espérant développer une entreprise de camionnage. M^{me} Belton a témoigné qu'elle a été confrontée à une série de difficultés pendant la pandémie de COVID-19, notamment le fait de se voir refuser l'entrée de divers établissements pour des besoins tels que l'achat de vêtements ou même pour se doucher. Elle a expliqué qu'elle livrait des marchandises à des entreprises pendant la pandémie pour qu'elles restent ouvertes, mais que ces mêmes entreprises lui refusaient l'entrée quand elle demandait à utiliser leurs toilettes après de nombreuses heures passées sur la route. Malgré ces difficultés et le manque de respect qu'elle ressentait, elle considère qu'il était de son devoir d'aider les Canadiens en leur apportant les produits dont ils avaient besoin.

Le 16 novembre 2021, M^{me} Belton a eu une interaction qu'elle a qualifiée de déplaisante avec un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) au point d'entrée du pont Ambassador, où on lui a demandé de se ranger dans l'enceinte de l'ASFC parce qu'elle ne portait pas de masque. M^{me} Belton a témoigné avoir été victime de violence et que le port du masque ravivait en elle cette période traumatisante de sa vie. Elle a dit à la Commission qu'en raison de ce traumatisme, elle avait été exemptée de l'obligation de porter un masque. Après son interaction avec l'ASFC, M^{me} Belton a mis une vidéo sur TikTok pour partager son expérience. Contrairement à M. Barber, M^{me} Belton n'était pas une utilisatrice active de TikTok avant ce moment-là, mais elle a commencé à utiliser cette plateforme quand Facebook a suspendu l'accès à son compte. M^{me} Belton aurait également exprimé son mécontentement à des élus en envoyant quelque 32 courriels à des députés fédéraux et provinciaux.

Les préoccupations exprimées par M^{me} Belton allaient au-delà des difficultés économiques et de l'accès à des commerces. M^{me} Belton a témoigné qu'après l'incident du 16 novembre relatif au port du masque, elle avait peur que la police lui

prenne son camion et son chargement, euthanasie son chien et la mette en prison. Elle a aussi témoigné, pendant son contre-interrogatoire et de nouveau lorsque sa représentante juridique l'a interrogée, que des policiers jetaient au sol des gens qui ne respectaient pas les mesures de santé publique, y compris des enfants sur leurs planches à roulettes et des proches qui rendaient visite à leur famille. Le sentiment de frustration de M^{me} Belton par rapport aux restrictions sanitaires a atteint son paroxysme quand le gouvernement fédéral a instauré l'obligation vaccinale pour les camionneurs transfrontaliers. Étant donné leur statut vaccinal, l'obligation empêcherait son époux et elle de travailler.

Patrick King vit à Red Deer (Alberta) et il a occupé différents postes dans le secteur pétrolier et gazier. Il était actif sur les réseaux sociaux, principalement sur Facebook et Instagram. M. King a déclaré qu'il avait utilisé YouTube auparavant, mais il prétend être l'une des deux seules personnes (l'autre étant Donald Trump) qui se sont vu interdire d'utiliser des produits de Google (dont YouTube fait partie). Il est aussi baladodiffuseur et il a un site Web. M. King estime qu'entre ses différentes plateformes en ligne, il a environ 500 000 abonnés. Il est devenu évident pendant son témoignage que M. King a fait sur les réseaux sociaux de nombreuses déclarations qu'il serait raisonnable de qualifier de racistes et de violentes. M. King affirme que ses ennemis cherchent à donner une fausse image de lui.

Contrairement à M. Barber et à M^{me} Belton, M. King n'est pas camionneur actuellement. Cependant, comme je le mentionne au chapitre 5, M. King a une expérience des mouvements et des convois de protestation. Il a déclaré à la Commission qu'il était l'une des deux personnes à bord du camion pilote, un véhicule d'escorte accompagnant généralement les camions à charge surdimensionnée, qui était en tête du convoi United We Roll en 2019 parti de Red Deer pour Ottawa, afin de protester contre les politiques énergétiques du gouvernement fédéral et les mesures législatives relatives aux gazoducs et aux oléoducs. Pendant la pandémie de COVID-19, M. King n'a pas mâché ses mots au sujet des restrictions sanitaires, y compris dans ses réseaux sociaux très suivis et dans sa baladodiffusion. M. King a déclaré que les obligations

imposées au camionnage transfrontalier constituaient [TRADUCTION] « une attaque directe envers l'économie canadienne² ».

James Bauder est un camionneur commercial qui vit à Calgary (Alberta). Comme M. King, il a travaillé dans le secteur pétrolier et gazier. Il a aussi participé au convoi United We Roll de 2019 pour protester contre les politiques énergétiques du gouvernement fédéral. Les mesures de santé publique ont eu une incidence directe sur l'emploi de M. Bauder. Il a déclaré qu'il a quitté son emploi parce qu'il ne pouvait pas avoir accès aux locaux des clients sans preuve de vaccination. Il est probable que le rôle de premier plan de M. Bauder dans le Convoi de la liberté ne tenait pas seulement à des difficultés personnelles. Il a déclaré que toutes les mesures de santé publique liées à la COVID-19 étaient illégales, que les vaccins à ARNm contre la COVID-19 sont une forme de thérapie destinée à modifier les gènes et que Dieu lui a dit d'organiser le convoi.

Pour M. Bauder, l'idée d'un convoi pour protester contre les mesures de santé publique s'est matérialisée dès août 2021. Dans le chapitre précédent, j'explique comment M. Bauder a organisé un convoi à destination d'Ottawa baptisé « Operation Bearhug » sous la bannière de « Canada Unity ». Le convoi est arrivé à Ottawa le 5 décembre 2021. Comme l'explique la page Facebook de ce convoi, son objectif était de dénoncer les passeports vaccinaux, les obligations de port du masque et les confinements. M. Bauder a déclaré que l'opération Bearhug était aussi en réaction aux obligations qui, selon lui, seraient imposées au secteur du camionnage en décembre 2021.

Tamara Lich vit à Medicine Hat (Alberta) et elle a principalement travaillé dans la logistique et l'administration dans le secteur pétrolier et gazier. Elle a joué des rôles de premier plan en tant que membre du conseil d'administration de Wexit Alberta et de Wexit Canada, partis politiques destinés à promouvoir les intérêts de l'Ouest du Canada ou à rechercher l'indépendance³. Elle a également participé au mouvement

² Témoignage de Patrick King, transcription, vol. 15, p. 220.

³ Wexit Canada est maintenant connu sous le nom de Maverick Party.

des gilets jaunes qui contestait les politiques énergétiques, dont je traite dans le chapitre précédent. M^{me} Lich a témoigné que la plupart de ses collègues et elle ont été mis à pied lorsque son lieu de travail a fermé dans la foulée du variant Omicron et d'une récession économique. En outre, ses parents étaient propriétaires d'une entreprise de camions pilotes qui a été touchée par l'obligation vaccinale transfrontalière. En fin de compte, M^{me} Lich a déclaré que les expériences qu'elle a vécues en écoutant les histoires des personnes touchées par les mesures de santé publique l'ont motivée à s'engager dans le Convoi de la liberté.

Avant de passer à la façon dont les organisateurs ont lancé le convoi, je tiens à souligner que M. Barber, M^{me} Belton, M. King, M. Bauder et M^{me} Lich ne se reconnaissent peut-être pas les uns les autres comme étant des leaders du Convoi de la liberté et qu'ils n'ont pas toujours agi de concert. Dans son témoignage, M. Barber a décrit une lutte de pouvoir avec M. King qui a commencé dès le début de leur participation, et il a déclaré que, selon lui, M. Bauder avait toujours représenté Canada Unity sans faire partie du Convoi de la liberté. D'après M^{me} Belton, M. Bauder faisait partie du groupe dirigeant, mais M^{me} Lich n'était ni une dirigeante ni une organisatrice. M^{me} Lich, quant à elle, s'est décrite comme une sympathisante et elle a déclaré qu'elle considérait que M. Barber et M^{me} Belton étaient les fondateurs du Convoi de la liberté. Néanmoins, je me suis concentré sur chacun d'eux car c'est en grande partie grâce à leurs actions et à leur expérience combinées que le convoi vers Ottawa a pris sa forme éventuelle.

Comme je l'ai souligné au début de ce chapitre, ces personnes n'étaient pas les seules à participer à l'organisation de convois à destination d'Ottawa ou à jouer des rôles importants dans les événements qui y ont eu lieu. Je présente beaucoup d'autres acteurs clés dans des chapitres ultérieurs de ce rapport. Pour le moment, il suffit de se concentrer sur ce groupe central qui a conçu un plan pour un convoi de protestation et qui l'a mis en œuvre.

3. La planification et la logistique

La collaboration entre les organisateurs semble avoir commencé début janvier 2022, quand M^{me} Belton a contacté M. Barber sur TikTok. Il n'y avait aucune relation entre eux avant cela. Au cours de leurs discussions, ils ont d'abord envisagé une campagne d'opérations escargot et ont rédigé un tract appelant à des opérations escargot qui commenceraient le 23 janvier pour se poursuivre jusqu'à la levée des restrictions de santé publique. En quelques jours, M^{me} Belton a pris connaissance de M. Bauder et de son organisation, Canada Unity, qui planifiait aussi un convoi de protestation à destination d'Ottawa. Après avoir parlé à M. Bauder par téléphone, M^{me} Belton a décidé de travailler avec lui, car il avait déjà dirigé un convoi, était bon vendeur et avait des ressources qu'il était possible d'utiliser. Pour sa part, M. Bauder a informé M^{me} Belton que M. King souhaitait prendre contact avec elle. Les trois se sont parlé le 12 janvier.

Le 13 janvier, M. King a organisé un événement sur Facebook Live intitulé [TRADUCTION] « Tous les camionneurs canadiens de toutes les provinces vont mettre le Canada à l'arrêt et converger vers Ottawa le 23 JANVIER ». M. Barber, M^{me} Belton et M. Bauder étaient présents, ainsi que d'autres sympathisants. Cette tribune a permis aux organisateurs de parler de leur vision du Convoi de la liberté et de susciter davantage d'intérêt pour leur plan sur les réseaux sociaux. À un moment donné pendant l'événement sur Facebook Live, M. King a déclaré que 3000 personnes suivaient alors la diffusion.

Le 13 janvier, M^{me} Lich a contacté M. Barber par téléphone et lui a offert d'aider en mettant à profit son expérience dans la logistique et l'administration. Le lendemain, 14 janvier, M^{me} Lich a créé une page Facebook et une campagne sur GoFundMe pour le Convoi de la liberté. Cette présence sur le Web s'est ajoutée au nombre considérable d'abonnés de M. King et Bauder sur les réseaux sociaux. Le 17 janvier, le Convoi de la liberté avait déjà recueilli un grand nombre de dons. M^{me} Lich et les organisateurs ont créé un comité des finances afin de promouvoir la transparence

et la reddition de comptes. J'examine le sujet de la collecte de fonds par M^{me} Lich et d'autres au chapitre 13 de ce rapport.

L'expérience de M. Bauder en matière de convois a aidé les organisateurs à planifier les itinéraires. Quand les organisateurs du Convoi de la liberté ont participé à l'événement sur Facebook Live, Canada Unity avait déjà planifié les haltes et avait un site Web sur lequel diffuser l'information relative au Convoi de la liberté. Le Convoi de la liberté a aussi commencé à utiliser rapidement de soi-disant « chefs de file » comme deuxième niveau de leadership du convoi. Il y avait environ deux chefs de file par province qui pouvaient coordonner les camions et à qui les participants pouvaient adresser leurs préoccupations. Une fois le convoi à Ottawa, les chefs de file étaient chargés d'acheter du ravitaillement pour les participants.

Le 22 janvier, deux contingents de participants du Convoi de la liberté sont partis, respectivement, de Prince-Rupert et Vancouver (Colombie-Britannique) pour Ottawa. Le convoi parti de l'ouest devait arriver à Calgary (Alberta) le 24 janvier et à Regina (Saskatchewan) le 25 janvier. Une fois en Ontario, il était prévu qu'il arrive à Kenora le 26 janvier, à Sault-Ste-Marie le 27 janvier et à Arnprior, tout juste en dehors d'Ottawa, le 28 janvier. D'autres contingents du Convoi de la liberté partiraient de la Nouvelle-Écosse et du Sud-Ouest de l'Ontario le 27 janvier. Le convoi parti du Sud-Ouest de l'Ontario, avec M^{me} Belton à sa tête, a emprunté l'autoroute 402 de l'Ontario pour rejoindre l'autoroute 401 et, enfin, l'autoroute 416 qui mène à Ottawa.

Les participants au Convoi de la liberté restaient en contact les uns avec les autres par radio FM et CB, par téléphone intelligent et par les réseaux sociaux. Ils maintenaient également une communication quotidienne avec les services de police le long de leur itinéraire jusqu'à Ottawa. La Police provinciale de l'Ontario (PPO) a accompagné le convoi venu de l'ouest dès qu'il a franchi la frontière de l'Ontario. Une fois en Ontario, les organisateurs ont maintenu un contact quotidien avec la PPO et avec le Service de police d'Ottawa. Le convoi de M^{me} Belton venu du Sud-Ouest de l'Ontario était aussi en contact avec la PPO tout au long de son parcours jusqu'à Ottawa.

4. Les motivations et les attentes

Il devrait être clair maintenant que le Convoi de la liberté est le fruit de l'effort collectif de personnes mécontentes de ce qu'elles estimaient être un excès du gouvernement, notamment en ce qui concerne les réponses à la pandémie de COVID-19. Les mesures de santé publique ont eu pour chacun d'eux des conséquences différentes, mais leur exaspération commune a réuni les organisateurs et attiré des sympathisants. Cependant, bien qu'unis dans leur motivation générale pour mener le Convoi de la liberté, leurs points de vue différaient parfois sur ce que le convoi devait accomplir exactement et comment.

Pour ce qui est d'abord des objectifs généraux, certains des organisateurs qui ont comparu devant moi ont présenté des visions plus ambitieuses que d'autres de ce que signifierait le « succès ». Ils ont témoigné avec l'avantage du recul. Il est donc difficile de savoir si leurs objectifs ont peut-être évolué entre les origines des manifestations et leur témoignage des mois plus tard. M. Barber a déclaré qu'il voulait se faire entendre au sujet des obligations vaccinales transfrontalières imposées aux camionneurs et qu'il n'espérait rien obtenir d'autre de sa participation au Convoi de la liberté que d'être entendu. M. Bauder, en revanche, partageait le protocole d'entente de Canada Unity alors que le convoi en était encore à l'étape de la planification et il a déclaré devant la Commission qu'il n'a jamais voulu le retirer. Le protocole appelait à une entente en vertu de laquelle les manifestations prendraient fin si le Sénat et la gouverneure générale annulaient toutes les obligations liées à la COVID-19, entre autres mesures. J'examine le protocole d'entente plus en détail dans le chapitre précédent.

Il n'est pas clair à quel point les objectifs des autres organisateurs concordaient avec ceux énoncés dans le protocole d'entente de Canada Unity, mais la preuve laisse supposer une concordance limitée. M. Barber, M^{me} Belton et M^{me} Lich ont tous déclaré ne jamais avoir lu le protocole ou ne l'avoir jamais lu en entier. M. Barber et M^{me} Belton étaient toutefois présents à l'événement sur Facebook Live le 13 janvier 2022 quand M. Bauder l'a présenté. Pendant cet événement, M. Bauder a montré à l'écran une copie électronique du protocole et proposé qu'à leur arrivée à Ottawa, le

Convoi de la liberté le remet au Sénat et à la gouverneure générale. M^{me} Belton a également déclaré avoir signé le protocole [TRADUCTION] « juste en signe de soutien⁴ ». Je n'interprète pas le silence des autres organisateurs pendant l'événement sur Facebook Live comme une approbation tacite du protocole. En fait, bon nombre des témoins m'ont nettement donné l'impression qu'ils essayaient de se dissocier du protocole sans le dénoncer entièrement. La totalité de la preuve montre, à mon sens, que les organisateurs ne parlaient pas d'une même voix, mais que leurs idées concordaient suffisamment pour qu'ils ne dénoncent pas les objectifs des autres. En fait, il y a eu des occasions où certains organisateurs étaient prêts à fermer les yeux sur des aspects des autres organisateurs qu'ils trouvaient problématiques parce qu'ils estimaient que la coopération servirait mieux leurs propres objectifs ultimes.

J'ai reçu des éléments de preuve en dehors du contexte du protocole d'entente au sujet des organisateurs des manifestations qui fermaient mutuellement les yeux sur des aspects avec lesquels ils n'étaient pas d'accord. Il semblerait que le 24 janvier 2022, M^{me} Lich et M. Barber étaient inquiets de la participation de M. King à leur mouvement à cause de déclarations controversées qu'il avait faites par le passé, y compris des références à des munitions, et qui semblaient cautionner le recours à la violence contre des politiciens. M. King a dit à M^{me} Lich et à M. Barber, et il maintient à ce jour, que les déclarations étaient prises hors contexte par les médias qui les rapportaient. Ayant regardé une compilation vidéo des commentaires et entendu le témoignage de M. King les expliquant, j'estime que les critiques des propos de M. King sont légitimes.

Bien que ni M. Barber ni M^{me} Lich n'en aient témoigné lors de leurs interrogatoires, une chronologie écrite des événements soumise par le groupe avec lequel ils ont qualité pour agir dans la présente procédure raconte une confrontation entre M. King et M^{me} Lich le 28 janvier 2022, à une aire de repos à Sudbury (Ontario)⁵. M^{me} Lich aurait dit à M. King de ravalier son ego et de ne pas continuer avec le groupe jusqu'à Ottawa. M. King a témoigné qu'on ne lui a jamais demandé de ne pas aller à Ottawa.

⁴ Témoignage de Brigitte Belton, transcription, vol. 14, p. 251.

⁵ Descriptions de la chronologie du Convoi de la liberté, HRF00001221, p. 5.

Il a convenu qu'il avait eu une conversation avec M^{me} Lich le 28 janvier au cours de laquelle il avait laissé entendre à un moment qu'il était responsable de l'organisation du convoi et que M^{me} Lich lui avait répondu qu'il n'était pas le centre du monde. Quelle qu'ait été la teneur de la discussion, M. King est allé à Ottawa. Il semble que M. Barber et M^{me} Lich étaient prêts à parler à M. King de ses propos, mais qu'en raison du nombre de ses abonnés sur les réseaux sociaux, et de la quantité de gens qui le suivaient au sein du mouvement, ils étaient réticents à l'idée de le désavouer totalement.

Étant donné les différences dans les objectifs des organisateurs, il n'est pas surprenant que leur vision des moyens requis pour atteindre ces objectifs variait aussi. Par exemple, les organisateurs ne semblaient pas d'accord sur la durée de leur séjour à Ottawa. M^{me} Belton a témoigné que, lorsqu'elle est arrivée à Ottawa, elle s'attendait à y passer de 24 à 48 heures. Elle a nié la suggestion qu'elle serait restée jusqu'à ce que le premier ministre satisfasse à ses revendications. M. King, en revanche, a déclaré pendant l'événement du 13 janvier 2022 sur Facebook Live que les manifestants ne partiraient pas tant qu'on n'aurait pas accédé à leurs revendications ou que le gouvernement n'aurait pas été [TRADUCTION] « viré ». D'autres n'avaient pas réfléchi à la durée de leur séjour à Ottawa, même après leur arrivée. M. Barber a déclaré que les choses allaient vite et qu'il n'y avait pas beaucoup pensé. M^{me} Lich, à qui l'on a demandé si elle avait réfléchi à la durée de son séjour une fois que les négociations avaient commencé avec la Ville d'Ottawa, vers le 10 février 2022, a répondu qu'elle n'y avait pas réfléchi.

De même, les organisateurs ne semblent pas s'être mis d'accord sur l'endroit où les véhicules du convoi seraient garés ni sur la mesure dans laquelle ils perturberaient la circulation. M. Barber et M^{me} Lich ont tous deux déclaré que l'idée n'avait jamais été de paralyser la ville. En fait, M. Barber pensait que les camions stationneraient dans deux zones de rassemblement et que ce serait mieux que de se garer dans les rues principales. M. Bauder a témoigné, en revanche, que le plan original était que les camions se garent sur la rue Wellington en laissant les voies de circulation ouvertes. Tous les organisateurs n'avaient pas réfléchi à l'endroit où les véhicules

stationneraient. M^{me} Belton a déclaré qu'elle suivait les indications de M. Bauder à ce sujet et qu'elle pensait que les organisateurs avaient des permis, mais n'en était pas certaine.

Les organisateurs semblent avoir été plus unis dans leur intention que la manifestation soit pacifique, au moins pour ce qui était d'éviter la violence physique. Ils l'ont précisé bien avant leur arrivée à Ottawa. Le 20 janvier 2022, M. Barber a enregistré une vidéo sur TikTok pour dire clairement que le Convoi de la liberté était pacifique et que toute personne y participant devait en respecter les règles. Les organisateurs ont créé un code de conduite que les participants devaient signer et suivre. Le code demandait, entre autres, aux camionneurs de [TRADUCTION] « manifester leur soutien de manière respectueuse. Ce convoi doit être pacifique et c'est ce que tout le monde doit encourager⁶ ». Je conviens qu'il était important pour bon nombre des organisateurs de faire en sorte que la manifestation demeure pacifique et qu'ils pensaient que la violence ou les menaces de violence discréditeraient le mouvement et le priverait de soutien populaire.

Quand les convois ont commencé à arriver à Ottawa fin janvier, ils étaient dirigés par un groupe de personnes hétéroclite sans structure ou hiérarchie bien définie. Certains, comme M. Barber, étaient des exploitants indépendants, tandis que d'autres, comme M. Bauder, représentaient des organisations préexistantes. Beaucoup avaient trouvé des soutiens sur les réseaux sociaux, mais certains, comme M^{me} Lich, n'avaient pas de groupe de soutien à leur arrivée. La planification du convoi nécessitait de vraies compétences, mais l'organisation de l'événement s'est faite de manière organique, pas dans un cadre structuré. Les organisateurs partageaient de nombreux points de vue en plus de ceux concernant les mesures de santé publique. Nombre d'entre eux – notamment ceux venus de l'Ouest du Canada – partageaient des griefs économiques relatifs aux politiques environnementales du gouvernement fédéral. Mais il y avait des

⁶ Affidavit sous serment de Tamara Lich, daté du 28 mars 2022, pièce A, HRF00001346, p. 47.

différences importantes dans les détails de ce que chacun des organisateurs voulait que le convoi réalise ou leur vision de comment il devait s'y prendre.

Il est à noter également que les organisateurs n'avaient pas prévu l'ampleur de la participation qui a éventuellement eu lieu. Bien que certains avaient des objectifs ambitieux qu'ils espéraient atteindre, ils ont semblé sincèrement surpris par le nombre de Canadiens qui ont choisi de participer au convoi et aux manifestations, ainsi que par le nombre de personnes qui ont soutenu la manifestation autrement, par exemple, par des dons.

L'importance de ces observations n'est pas dans les détails des convictions, des intentions ou des attentes de chaque personne. Plutôt, elle est que le Convoi de la liberté n'a jamais été un mouvement monolithique. Depuis le tout début, c'était un ensemble de personnes et de groupes différents, et non un mouvement unifié. Il s'agit d'un thème important qui est revenu à maintes reprises pendant l'enquête. À mesure que les manifestations ont évolué à Ottawa, il est devenu de plus en plus évident qu'il n'y avait pas un seul groupe de manifestants. Il y avait de nombreux groupes avec des caractéristiques particulières et des objectifs et des convictions qui se recoupaient, tout en étant différents.

La Commission a entendu le témoignage de Steeve Charland qui illustre comment divers groupes ont commencé à façonner la composition des manifestations dès les premiers jours. M. Charland habite Grenville-sur-la-Rouge (Québec) et se décrit comme écrivain, conférencier et blogueur actif sur les réseaux sociaux. Il a défendu des causes aux côtés de différents groupes et a ainsi fait partie du conseil d'administration de La Meute, groupe militant souvent associé à l'extrême droite. M. Charland dit avoir quitté La Meute en raison de désaccords sur ses processus de gouvernance interne et parce qu'il était d'avis que le groupe aurait dû être géré comme un organisme à but non lucratif. Il fait maintenant partie du groupe Les Farfadaas. M. Charland a qualifié Les Farfadaas de mouvement de protestation qui lutte pour la justice et qui prend soin des oubliés de la société. Il a également témoigné que les militants du groupe le considèrent comme leur porte-parole.

M. Charland est arrivé dans la région de la capitale nationale avec un convoi venu du Québec le 29 janvier 2022, c'est-à-dire le premier samedi de la manifestation. Il a témoigné que, quand il a entendu parler pour la première fois du Convoi de la liberté et de sa mobilisation autour des obligations vaccinales transfrontalières imposées aux travailleurs, la cause ne l'intéressait guère. En fait, lorsqu'il a décrit les raisons qui l'ont poussé à se joindre à la manifestation, M. Charland a fait référence à ce qu'il croyait être un excès de pouvoir de la part du gouvernement, à savoir les restrictions concernant l'accueil d'invités à la maison et les couvre-feux, entre autres mesures. Cette dernière mesure de santé publique n'a été prise qu'au Québec. Le témoignage de M. Charland sur les raisons pour lesquelles lui et d'autres participants qui voyageaient avec lui se sont joints aux manifestations révèle que des groupes distincts ayant des objectifs et des croyances qui se recoupent, tout en étant différents, ont commencé à arriver à Ottawa dès les premiers jours de la manifestation.

De même, les manifestations qui se sont produites ailleurs au Canada, bien qu'elles s'inspiraient souvent du Convoi de la liberté, semblent avoir été le fait d'autres groupes qui avaient chacun leur propre dynamique interne complexe. Il ne suffit donc pas, pour comprendre le mouvement du Convoi de la liberté, de décrire une organisation. Il faut démêler l'écheveau complexe des acteurs et des idéologies auxquels des revendications sociales plus profondes ont donné le jour et qui se sont rassemblés en janvier et février 2022.

Chapitre 7

Les premiers renseignements et la préparation de la police à l'arrivée du Convoi de la liberté

Les premiers renseignements et la préparation de la police à l'arrivée du Convoi de la liberté

1. Introduction

Alors que le Convoi de la liberté approchait d'Ottawa, fin janvier 2022, peu de gens dans le Service de police d'Ottawa (SPO) s'attendaient à ce que les manifestants demeurent longtemps dans la capitale. Le chef du SPO, ses deux chefs adjoints et d'autres hauts gradés ont témoigné s'être attendus à ce que la grande majorité des participants au Convoi de la liberté se dispersent en l'espace de quelques jours et que le SPO s'était donc préparé conformément à cette attente. Le SPO a élaboré un plan opérationnel à partir de cette analyse. Ces types de plans s'appuient généralement sur des renseignements et sont adaptés à mesure que l'information arrive. Ils exposent ce que l'on sait des perturbations à venir et précisent quels agents assumeront le commandement, quelles tactiques seront employées et quelles ressources seront disponibles.

Au cours des audiences, j'ai entendu le témoignage des différents services de police et autres entités qui ont recueilli des renseignements laissant supposer que les manifestants resteraient très longtemps à Ottawa. J'ai également entendu que le plan opérationnel sur lequel s'appuyait le SPO pendant la première fin de semaine de manifestations se concentrait surtout sur la gestion de la circulation et peu, en comparaison, sur la possibilité d'un séjour prolongé ou sur des risques au-delà d'une circulation perturbée.

Dans ce chapitre, je commence par décrire la structure du SPO et présenter certains de ses principaux acteurs. Ensuite, je passe en revue les sources de renseignement dont disposait le SPO avant l'arrivée des manifestants et j'examine comment les renseignements ont été diffusés, évalués et utilisés.

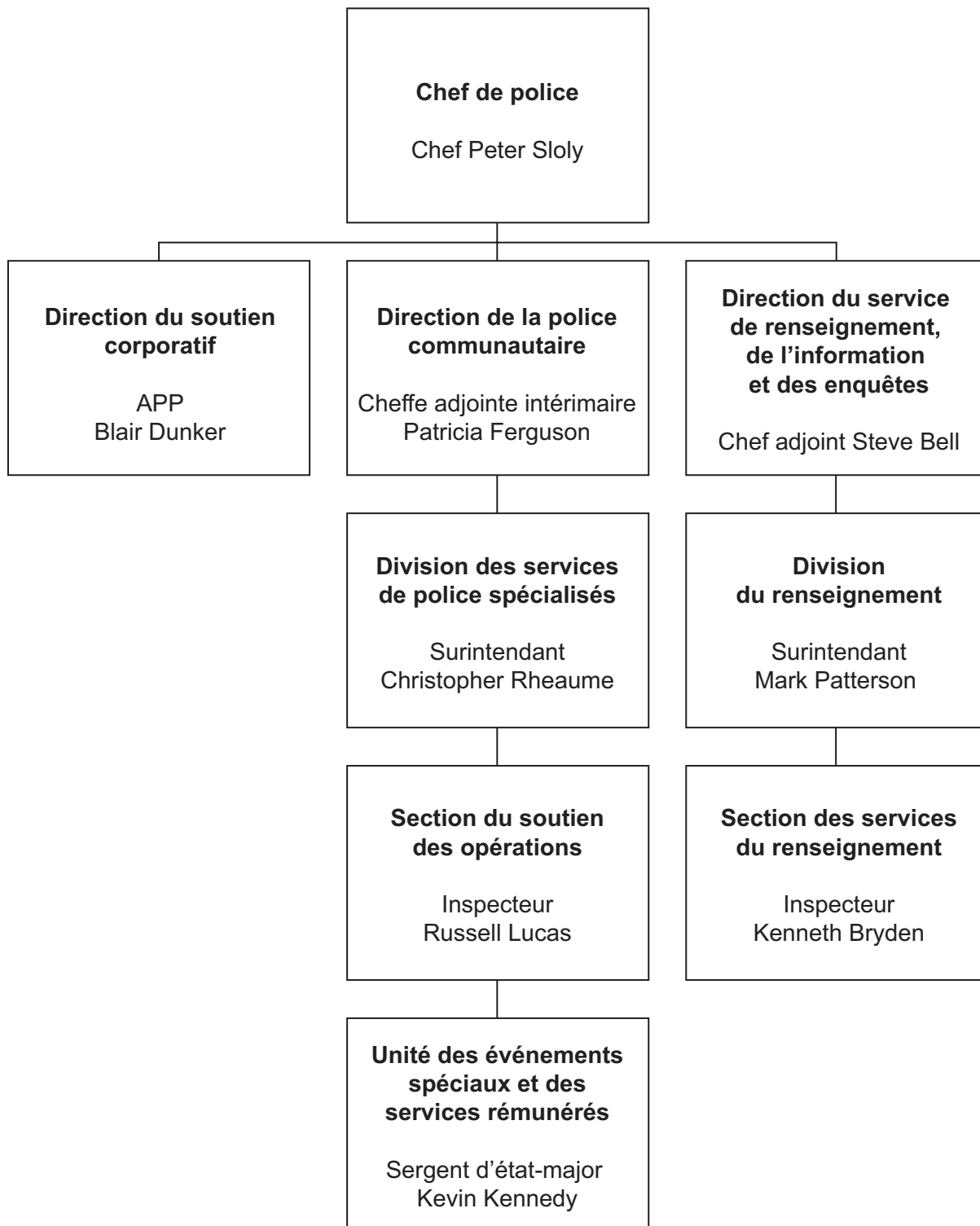
2. La structure du SPO et les rôles des principaux acteurs du SPO

2.1 Les sections et les unités du SPO et l'équipe de commandement

Le SPO est supervisé par un chef de police qui a l'appui de deux chefs adjoints et d'un agent administratif principal (AAP). Ensemble, ils forment l'équipe de commandement. Un chef adjoint supervise le commandement des services de police communautaire, qui comprend la Division de police de première ligne, la Division des équipes de ressources de quartier et la Division des services de police spécialisés. L'autre chef adjoint supervise la Division du renseignement, la Division de l'information et la Division des enquêtes. L'AAP joue un rôle administratif et supervise la Direction du soutien corporatif.

Volume 2 – chapitre 7 : Les premiers renseignements et la préparation de la police
à l'arrivée du Convoi de la liberté

Voici, ci-dessous, un organigramme simplifié de la structure du SPO au 2 février 2022.



Le tableau suivant résume les rôles des principaux membres du SPO en janvier 2022, avant l'arrivée des manifestants à Ottawa. Les noms apparaissent en ordre alphabétique et non selon l'ancienneté ou le grade.

<p>Chef adjoint Steve Bell</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Direction du service de renseignement, de l'information et des enquêtes • a été nommé chef de police intérimaire après la démission du chef Sloly, le 15 février 2022¹
<p>Cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Direction de la police communautaire • exerçait un contrôle exécutif de la planification et des opérations pendant le Convoi de la liberté
<p>Inspecteur Russell Lucas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Section du soutien des opérations (y compris l'Unité des événements spéciaux) et servait de commandant des interventions pendant le Convoi de la liberté • relevait du surintendant Rheaume
<p>Surintendant Mark Patterson²</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Division du renseignement, dont les responsabilités comprenaient la collecte de renseignements sur les manifestations • relevait du chef adjoint Bell
<p>Chef Peter Sloly</p>	<ul style="list-style-type: none"> • était chef du SPO du 28 octobre 2019 au 15 février 2022, avec les rôles et responsabilités d'un chef de police municipale aux termes de la <i>Loi sur les services policiers</i>

¹ Steve Bell sera appelé « chef adjoint » dans l'analyse des événements antérieurs au 15 février 2022 et « chef intérimaire » pour les événements postérieurs au 15 février.

² La Commission comptait convoquer le surintendant Mark Patterson comme témoin, mais son avocat a informé la Commission que le surintendant Patterson ne pouvait pas témoigner pour des raisons médicales. La Commission a fait preuve de diligence raisonnable pour vérifier s'il pouvait témoigner devant elle, avec ou sans mesures d'adaptation. Elle a ainsi demandé et examiné l'avis de deux experts médicaux sur l'état de santé du surintendant Patterson. La Commission était convaincue, compte tenu des circonstances, qu'il n'aurait pas été approprié de le convoquer comme témoin. Voir TR.00000013, p. 310 et 311.

Le SPO avait acquis au fil du temps beaucoup d'expérience dans la gestion des grandes manifestations et la façon d'y répondre. Cependant, dans les années précédant les manifestations de 2022, il y a eu peu d'événements à grande échelle à Ottawa. Plusieurs facteurs ont contribué à une perte de compétences aux échelons supérieurs, notamment les départs à la retraite, les démissions et la suspension d'un chef adjoint en mars 2020, ce qui a obligé le chef Peter Sloly à procéder à des rotations de surintendants au poste de chef adjoint intérimaire.

Au moment des manifestations, la plupart des cadres au sein de la Division du renseignement ou supervisant cette division étaient nouveaux à leur poste. Le chef adjoint Steve Bell a pris les rênes de la Direction du service de renseignement, de l'information et des enquêtes en décembre 2021. Le surintendant Mark Patterson a pris la tête de la Division du renseignement au début janvier 2022 et l'inspecteur Kenneth Bryden a été transféré à la division le 5 janvier 2022. Le roulement à la direction et la perte de compétences due au départ à la retraite de policiers expérimentés expliquent, dans une certaine mesure, pourquoi le SPO a manqué de cohésion, de capacité opérationnelle et de compétences institutionnelles optimales en janvier 2022.

2.2 Le Système de commandement des interventions

Le Système de commandement des interventions (SCI) est un modèle parfois utilisé par les forces de l'ordre face à des incidents, y compris face à des protestations et à des manifestations. Les organismes d'application de la loi n'utilisent pas tous la même terminologie, mais le modèle comprend habituellement trois niveaux de commandement, à savoir : stratégique, opérationnel et tactique. Ces niveaux sont chargés, respectivement, de fixer un objectif, de déterminer comment l'atteindre et de mener à bien les tâches pour l'atteindre.

Les chefs de police jouent généralement un rôle limité au sein du SCI et ils délèguent la plupart de leurs pouvoirs à d'autres policiers au niveau du commandement stratégique

et opérationnel. En tant que chef du SPO, le chef Sloly était chargé de l'administration du SPO et de la supervision de ses opérations en vertu de la *Loi sur les services policiers*. Il a exercé cette responsabilité en déléguant le commandement stratégique concernant la planification et les opérations à la cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson et la direction stratégique du renseignement au chef adjoint Bell. Il a délégué le commandement opérationnel à des policiers de rangs inférieurs. Le chef Sloly avait pour rôle au sein du SCI d'assurer un degré de supervision de haut niveau qui complétait celui des commandants stratégiques. Il a conservé la possibilité d'intervenir si les membres de l'équipe du SCI étaient dans l'incapacité de jouer leur rôle efficacement. Dans ce scénario, il pouvait confier le rôle à quelqu'un d'autre, demander l'aide d'un autre service de police ou donner des instructions, dans la mesure où il était qualifié pour le faire et en était capable.

Le commandement stratégique de la planification et des opérations du SPO en réponse au Convoi de la liberté a été confié à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson. Elle était également chargée de veiller à ce que le commandant opérationnel dispose des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elle fixait. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a témoigné, et d'autres témoins en ont convenu, que l'autonomie d'un commandant opérationnel est importante. Les commandants opérationnels ont besoin d'autonomie parce qu'ils sont plus au courant de la situation sur le terrain que les commandants stratégiques et qu'il leur incombe, au final, d'approuver le plan opérationnel pour un événement.

Le commandement opérationnel n'était pas défini avec précision au début des manifestations. Il y avait deux commandants opérationnels, soit un commandant des événements et un commandant des interventions. Le chef adjoint Bell a expliqué à la Commission que le rôle de commandant des événements n'était pas clairement documenté, mais d'autres m'ont dit qu'un commandant des événements reçoit des mises à jour de différentes sources et qu'il s'assure que les ressources sont envoyées au bon endroit. Le commandant des interventions a aussi un rôle dans la prise de décisions opérationnelles et il se situe donc entre les niveaux stratégique et tactique.

Cette absence de rôles et de responsabilités clairement définis avant l'arrivée des manifestants a entraîné une confusion dans la chaîne de commandement du SPO.

En janvier et février, le niveau tactique comprenait des unités qui se concentraient sur la mise en œuvre du plan du commandement opérationnel. Il s'agissait de l'unité de maintien de l'ordre (UMO), de l'équipe de liaison policière (ELP) et de l'unité de la circulation. Personne n'était expressément chargé de les coordonner au niveau tactique avant l'arrivée du Convoi de la liberté.

Plusieurs témoins ont qualifié de triangulaire la relation entre le commandant des interventions (c.-à-d. le commandant au niveau opérationnel), l'ELP et l'UMO. Comme je l'explique au chapitre 4, le commandant des interventions se trouve au sommet du triangle, avec l'ELP et l'UMO de part et d'autre. Cela tient au fait que le commandant des interventions a le choix de négocier par l'intermédiaire de l'ELP ou de recourir à la force en utilisant l'UMO, si nécessaire. Il peut aussi utiliser ces options conjointement. Par exemple, l'ELP peut aider à « réduire l'empreinte » de la manifestation – en réduisant le nombre de manifestants et/ou l'espace où ils sont présents – avant l'intervention de maintien de l'ordre, ce qui rend les actions de l'UMO plus faciles et plus sécuritaires.

À l'automne 2021, les agents de l'ELP du SPO ont suivi une formation de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) sur le Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements (cadre national) de l'Association canadienne des chefs de police. Ce cadre comprend la communication de l'ELP avec les organisateurs et les participants avant, pendant et après une manifestation. Il repose sur le principe d'une approche mesurée, qui « met l'accent sur l'emploi délibéré de mesures d'engagement, de communication, d'atténuation et de facilitation proactives » et cherche à réduire au minimum les répercussions de la manifestation sur la collectivité³. Dans le cadre national, l'ELP noue une relation de confiance avec

³ Association canadienne des chefs de police, *Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements*, COM00000666, p. 3 et 8.

les manifestants par le dialogue, trouve des scénarios gagnant-gagnant et analyse la conformité en repérant qui peut amener d'autres manifestants à travailler avec la police.

Au moment des événements du convoi, l'ELP du SPO n'avait aucune structure hiérarchique officielle. Le SPO n'avait pas non plus formé de cadres supérieurs au cadre national ni adopté de stratégie particulière pour l'ELP. Pendant le Convoi de la liberté, 14 membres du SPO ayant une formation à l'ELP ont consacré la majeure partie de leur temps au travail de l'ELP.

Les UMO sont normalement déployées pour des événements planifiés, mais il leur arrive d'intervenir dans des situations d'urgence. Les agents de l'UMO ont généralement d'autres responsabilités à plein temps au sein du SPO. Comme les services de police d'autres grandes municipalités ontariennes, le SPO est doté d'une UMO. Elle comptait environ 90 agents déployables au moment du Convoi de la liberté.

3. Les sources de renseignements avant l'arrivée du convoi

Le SPO avait accès à plusieurs sources de renseignements avant que le Convoi de la liberté arrive à Ottawa. Ces sources comprenaient les rapports de la PPO et du Service de protection parlementaire (SPP), qui assure la sécurité physique dans la Cité parlementaire, l'information de sources ouvertes, les données d'une association hôtelière locale et d'autres détails recueillis par le SPO. Pris séparément, les éléments d'information ne suffiraient peut-être pas à montrer qu'un grand nombre de manifestants resteraient à Ottawa au-delà de la première fin de semaine, mais pris ensemble, il devenait évident qu'il y avait une forte possibilité, pour ne pas dire probabilité, que cela se produise.

3.1 Le projet Hendon

Le projet Hendon est un projet de renseignement collectif mis sur pied vers février 2020 par le Bureau des renseignements criminels – opérations provinciales de la PPO. Il recueille des informations au sujet de manifestations qui pourraient avoir une incidence sur la sécurité publique, produit des renseignements et les diffuse. Les rapports du projet Hendon comprennent tous une section énumérant les informations recueillies, ainsi qu'une section les analysant. Il n'existe pas d'équivalent fédéral du projet Hendon, mais la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres agents de renseignement fédéraux participent au projet Hendon.

L'objet du projet Hendon a évolué depuis son lancement. Au début, il se concentrait sur les manifestations autochtones. Cependant, pendant la pandémie, il a commencé à s'intéresser aux problèmes de sécurité publique posés par l'opposition aux mesures de santé publique liées à la COVID-19, y compris des vues antigouvernementales. Alors que les sources de menaces changeaient, l'attention du projet Hendon est restée sur les grandes manifestations risquant de créer des problèmes de sécurité publique.

Plusieurs organismes à travers le Canada, dont le SPO et la GRC, ont reçu régulièrement les rapports du projet Hendon. Les chefs de police de tous les grands services de police de l'Ontario, dont le chef Sloly, ont été ajoutés à la liste de distribution en janvier 2021. Comme je l'explique plus loin dans ce chapitre, la direction de la Division du renseignement du SPO a également reçu ces rapports, même si certains membres n'ont commencé à les recevoir qu'en fin janvier, en raison de la récente transition aux postes de direction.

En plus de produire des rapports, le projet Hendon a organisé des téléconférences où il était question du Convoi de la liberté. La première téléconférence a eu lieu le 21 janvier 2022 et elle a été suivie d'appels presque quotidiens à partir du 24 janvier. Dans un premier temps, des agents de rang inférieur de la Division du renseignement

du SPO participaient à ces appels, mais le 26 janvier, le surintendant Patterson et l'inspecteur Bryden ont commencé à y participer.

Entre août et décembre 2021, le projet Hendon a produit plusieurs rapports parlant de manifestations potentielles à Ottawa liées aux obligations relatives à la COVID-19. Il a signalé pour la première fois le Convoi de la liberté le 13 janvier 2022. Une section sur les « renseignements clés » au début du rapport indique ceci : [TRADUCTION] « D'après l'information qui circule sur les réseaux sociaux, il se peut que certains des participants à cette action se mobilisent dans tout le pays pour arriver à Ottawa pour une manifestation massive contre le gouvernement avec pour revendication la fin de toutes les obligations liées à la COVID-19⁴ ».

Dès le rapport Hendon suivant, le 20 janvier 2022, on mentionnait qu'il était possible que le Convoi de la liberté essaie de perturber le fonctionnement du gouvernement et que certains participants comptaient rester à Ottawa jusqu'à ce que l'on accède à leurs revendications. La section sur les « renseignements clés » explique que [TRADUCTION] « [c]ertains participants de ces convois pourraient essayer de perturber les travaux du gouvernement aux paliers provincial et fédéral en bloquant l'accès aux assemblées législatives et au Parlement⁵ ». Le rapport mentionnait aussi de l'information provenant de sources ouvertes indiquant que certains participants au Convoi de la liberté avaient l'intention déclarée [TRADUCTION] « d'encercler la ville d'Ottawa et le Parlement et d'en bloquer l'accès » jusqu'à ce que le gouvernement fédéral lève toutes les obligations⁶. La section d'évaluation concluait que [TRADUCTION] « cet objectif est probablement peu réaliste à long terme », mais que « même un petit nombre de semi-remorques sur la Colline du Parlement aurait presque certainement un effet perturbateur à court terme⁷ ».

⁴ Rapport Hendon, 13 janvier 2022, OPP00001600.

⁵ Rapport Hendon, 20 janvier 2022, OPP00001028, p. 1.

⁶ Rapport Hendon, 20 janvier 2022, OPP00001028, p. 2.

⁷ Rapport Hendon, 20 janvier 2022, OPP00001028, p. 4.



Volume 2 – chapitre 7 : Les premiers renseignements et la préparation de la police
à l'arrivée du Convoi de la liberté

Les rapports Hendon suivants, qui étaient produits quotidiennement à partir du 22 janvier 2022, renforçaient les évaluations du rapport du 20 janvier et soulignaient des risques supplémentaires. Dès le 22 janvier, plusieurs rapports mentionnaient que le convoi n'avait pas identifié de stratégie de sortie après son arrivée à Ottawa. À partir du 28 janvier, les rapports Hendon disaient que des indicateurs continuaient de montrer que certains manifestants resteraient au-delà de la fin de semaine des 29 et 30 janvier et que des manifestants entendaient rester à Ottawa au moins jusqu'au 4 février.

Le projet Hendon mentionnait aussi que le convoi bénéficiait d'un soutien important, tant sur le plan de la collecte de fonds que par le nombre de sympathisants. Dans la semaine précédant l'arrivée du convoi, les rapports Hendon attiraient l'attention sur une augmentation constante et importante des fonds collectés, qui étaient passés de 700 000 \$ CA le 20 janvier à 7 100 000 \$ CA le 28 janvier. Les fonds amassés par les manifestants montraient que la manifestation ne ressemblerait à aucune autre, même si l'utilisation prévue des fonds demeurait inconnue. Le rapport Hendon du 20 janvier indiquait que le large soutien que le convoi recueillait en ligne entraînerait probablement plus de soutien en personne qu'une manifestation habituelle.

De plus, à partir du 26 janvier 2022, les rapports Hendon mentionnaient que de nombreux convois convergeraient vers Ottawa. Le rapport du 26 janvier soulignait qu'il y avait 471 véhicules dans le convoi venant de l'ouest du pays et que d'autres convois composés d'un nombre inconnu de véhicules mettraient le cap sur Ottawa. Le rapport Hendon du 27 janvier confirmait que 551 véhicules de trois convois se rendraient à Ottawa et mentionnait 10 autres convois formés d'un nombre inconnu de véhicules. Dès le 28 janvier, il était aussi évident qu'au moins 1 352 véhicules formant sept convois arriveraient à Ottawa, et que trois convois supplémentaires comptant un nombre inconnu de véhicules se dirigeaient vers Ottawa.

À partir de la fin janvier 2022, les rapports Hendon laissaient aussi entendre que les manifestants auraient accès à de l'équipement lourd. D'après le rapport du 27 janvier,

les manifestants venant de l'ouest transportaient des engins mécaniques lourds. Le rapport du 28 janvier disait ne pas savoir pourquoi ils transportaient ces équipements, mais le rapport du 27 janvier estimait qu'il était [TRADUCTION] « très improbable que des engins lourds seraient transportés [...] s'il n'y avait aucune intention de les utiliser⁸ ». Ce rapport concluait que l'équipement lourd pourrait être utilisé pour endommager des biens et bloquer des routes, mais aussi pour accéder à des positions stratégiques à Ottawa et faciliter une occupation à long terme.

Enfin, les rapports Hendon laissaient entendre que des personnes aux idées marginales rejoignaient aussi le Convoi de la liberté, ce qui risquait de faire augmenter le niveau de menace contre des figures publiques, des biens, la population et les forces de l'ordre. Les rapports Hendon des 27 et 28 janvier 2022 qualifiaient ces éléments de plus grand risque potentiel pour la sécurité publique que posaient les manifestations et estimaient peu probable que les organisateurs du Convoi de la liberté puissent les maîtriser ou les discipliner. Il est à noter que des éléments marginaux se greffent souvent à de grandes manifestations et il n'est pas certain que ce renseignement ait justifié à lui seul de s'inquiéter davantage. Le 28 janvier, les rapports Hendon disaient encore [TRADUCTION] « n'avoir relevé aucune menace concrète, particulière ou crédible en ce qui concerne la manifestation du Convoi de la liberté⁹ ».

Collectivement, les rapports Hendon fournissaient, à partir de la fin janvier 2022, beaucoup de renseignements sur les manifestations auxquelles on pouvait s'attendre à Ottawa. Une partie de leur contenu laissait place à l'interprétation. Avant le 28 janvier, aucun rapport Hendon ne disait jusqu'à quelle date précise dureraient les manifestations. Cependant, les rapports laissaient entendre qu'elles engendreraient beaucoup de perturbations, qu'un nombre important de manifestants comptaient rester à Ottawa au-delà de la fin de semaine des 29 et 30 janvier; qu'ils n'avaient pas de stratégie de sortie et que des engins lourds pourraient faciliter un plus long séjour. Nombre des caractéristiques des manifestations qui étaient attendues avant l'arrivée

⁸ Rapport Hendon, 27 janvier 2022, OPP00001611, p. 4.

⁹ Rapport Hendon, 28 janvier 2022, OPP00000815, p. 8.

du convoi à Ottawa laissaient presager un événement sans précédent, prolongé et important.

3.2 Les autres sources d'information

En plus des rapports Hendon, le SPO avait accès à d'autres sources d'information, dont certaines tendaient à confirmer les renseignements contenus dans ces rapports. Premièrement, dès le 17 janvier 2022, et plus clairement à partir du 25 janvier, les évaluations du SPP parlaient de l'intention du Convoi de la liberté de rester à Ottawa, du soutien sans précédent dont il bénéficiait, de sa capacité de causer des perturbations et du risque que le SPO se trouve dépassé par les événements. Le 17 janvier, une agente du SPP a informé la GRC que la collecte de fonds était nettement hors-norme. La GRC a transmis cette information à la PPO et au SPO en ajoutant que, d'après l'information provenant de source ouverte, les manifestants comptaient bloquer la Colline du Parlement jusqu'à ce que toutes les obligations vaccinales soient révoquées et que la population locale donnerait aux camionneurs de la nourriture et un endroit où se doucher.

Le 25 janvier 2022, le SPP a fait part au SPO d'une évaluation de son groupe de renseignement de protection qui, après avoir résumé et analysé l'information concernant les manifestations à venir, concluait que le Convoi de la liberté entendait causer des perturbations au centre-ville d'Ottawa le 29 janvier et la semaine suivante pour inciter le gouvernement fédéral à mettre fin aux obligations liées à la santé publique. Bien que le chef adjoint Bell ait témoigné que les rapports du projet Hendon ne prévenaient pas que les manifestants comptaient causer des perturbations au centre-ville d'Ottawa pour parvenir à leurs fins, le rapport du SPP prévenait bien de ce risque. De plus, le rapport du SPP soulignait que la capacité des organisateurs de maîtriser les participants était limitée et que [TRADUCTION] « les participants chercheraient peut-être à tirer parti du fait qu'ils étaient très nombreux pour occuper d'autres routes et bloquer d'autres zones [...] contrairement aux instructions des organisateurs et de la

police¹⁰ ». Le rapport faisait remarquer qu'il n'y avait aucune menace crédible précise de violence planifiée, mais prévenait que la manifestation attirerait probablement des personnes prédisposées à un extrémisme violent à caractère idéologique et qu'il y avait un risque de violence spontanée et/ou opportuniste qui pourrait se répandre.

L'ELP de la PPO a également fourni au SPO de l'information sur le nombre de véhicules dans les convois et sur l'intention de rester des manifestants. L'ELP de la PPO a commencé à parler avec les organisateurs du Convoi de la liberté peu après le 10 janvier 2022, et elle a communiqué au SPO ce qu'elle avait appris. Le 26 janvier, l'ELP de la PPO a fait savoir que 11 convois se dirigeaient vers Ottawa et que le Convoi de la liberté venu de l'ouest comptait 480 véhicules. Le 26 janvier, une agente de l'ELP de la PPO avait déjà dit à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson qu'elle pensait qu'un groupe central de manifestants resterait à Ottawa jusqu'à ce que toutes les obligations soient levées.

Le SPO a recueilli des renseignements qui confirmaient l'évaluation du projet Hendon quant au nombre de manifestants, à leur intention de rester et à leur capacité de causer des perturbations. Le 21 janvier, un courriel d'un sergent de l'Unité des événements spéciaux sur l'arrivée d'un convoi à Ottawa est parvenu à l'équipe de commandement par la voie hiérarchique. Il disait que [TRADUCTION] « [l]e but du convoi [était] de rester à Ottawa jusqu'à la révocation des restrictions [liées à l'obligation vaccinale] » et que le convoi comptait causer des perturbations au centre-ville pour atteindre cet objectif¹¹. Le sergent informait ses commandants que plus de 100 camions par province pourraient arriver et il conseillait que le SPO [TRADUCTION] « devrait peut-être limiter le nombre de camions entrant dans la ville compte tenu de l'espace¹² ». Le 27 janvier, le SPO a confirmé que des agriculteurs avaient dégagé d'immenses espaces pour

¹⁰ Service de protection parlementaire, Risk Identification Report, 29 janvier 2022, OPS00003020, p. 2.

¹¹ Courriel de Sean Kay à Kevin Kennedy et à d'autres destinataires, 21 janvier 2022, OPS00002880.

¹² Courriel de S. Kay à K. Kennedy et à d'autres destinataires, 21 janvier 2022, OPS00002880.

permettre aux camions du Convoi de la liberté de stationner à l'extérieur d'Ottawa. Ce renseignement corroborait l'information selon laquelle un grand nombre de véhicules allaient arriver.

Le SPO a reçu d'autres renseignements ambigus de l'Association des hôtels d'Ottawa-Gatineau sur la capacité des manifestants de causer des perturbations et leur intention de rester à Ottawa. L'Association avait reçu le 25 janvier 2022 un courriel indiquant que des participants au Convoi de la liberté prévoyaient de réserver des hôtels pendant 30 à 90 jours et que de 10 000 à 15 000 personnes participeraient aux manifestations. Le lendemain, le président de l'Association a informé le SPO que deux des chefs de file du Convoi de la liberté lui avaient dit que le Convoi de la liberté comptait paralyser totalement Ottawa. Apparemment, ils allaient enchaîner leurs camions sur place et chercher à bloquer l'accès à la ville. Le 29 janvier, des hôtels ont informé le SPO que des groupes avaient réservé des chambres seulement pour le vendredi et le samedi et qu'ils repartaient le dimanche. Cela corroborait l'enquête que le SPO avait lui-même menée sur l'information qu'il avait reçue auparavant. Je conviens que l'information relative aux réservations d'hôtel était ambiguë et difficile à évaluer.

Le SPO a également appris que le matériel promotionnel des manifestants appelait à prendre d'assaut le Parlement. La véracité de l'information était incertaine, mais il y avait néanmoins un risque que certains manifestants prennent ces propos au pied de la lettre. Ce matériel promotionnel, bien que d'une fiabilité et d'une crédibilité limitées, faisait aussi partie des facteurs utilisés par le SPP pour établir que les manifestations risquaient de menacer la sécurité de la Cité parlementaire et de perturber le fonctionnement du Parlement.

4. L'évaluation des renseignements recueillis avant l'arrivée du convoi

Le SPO se fait à deux organismes d'évaluation du renseignement pour analyser l'information qu'il recevait. Premièrement, il a créé un Groupe mixte du renseignement (GMR) pour évaluer les renseignements que lui envoyaient d'autres organismes. Deuxièmement, la Division du renseignement du SPO a préparé une évaluation des renseignements qui a été intégrée dans le plan opérationnel du SPO.

4.1 Le Groupe mixte du renseignement

Peu après l'arrivée du Convoi de la liberté à Ottawa, le SPO a créé le GMR avec d'autres organismes d'application de la loi présents dans la région de la capitale nationale¹³. L'information reçue par le SPO était transmise au GMR afin qu'il l'évalue. Le SPO était d'abord l'organisme responsable du GMR, rôle qu'a ensuite assumé la GRC le 31 janvier 2022.

Le GMR s'est réuni les 26, 27 et 28 janvier 2022, mais n'a pas formulé de recommandations pendant ces réunions. Les participants y ont partagé de l'information sur différents convois et sur les véhicules et ils ont parlé de bavardages non confirmés en ligne et sur les réseaux sociaux au sujet de la violence, des armes à feu et de camionneurs américains qui se joindraient aux manifestations. Les participants au GMR ont également partagé de l'information sur l'atmosphère de fête à Ottawa une fois que les véhicules du Convoi de la liberté ont commencé à arriver le 28 janvier.

4.2 L'évaluation des renseignements par le SPO

La Division du renseignement du SPO a joué un rôle plus important dans l'orientation des préparatifs du SPO en vue de l'arrivée du convoi. Avant les manifestations, la Division du renseignement était chargée de préparer une évaluation globale des

¹³ Le GMR est parfois appelé « Groupe de renseignement intégré », ou GRI.

renseignements à l'intention des commandements stratégique et opérationnel. Le sergent Chris Kiez du SPO était responsable de la préparation de cette évaluation. Dans ce document, il mentionnait l'ampleur potentielle des manifestations et leur capacité de causer des perturbations dans le centre-ville d'Ottawa, mais il ne parlait pas beaucoup du risque que des manifestants restent longtemps, que les manifestations attirent des éléments marginaux ou que des engins lourds soient utilisés. Dans cette évaluation, le sergent Kiez exprimait ce qui pourrait raisonnablement être perçu comme de la sympathie pour la cause des manifestants. Il se peut que cette sympathie ait influencé son évaluation.

Le sergent Kiez a terminé la version initiale de son évaluation des renseignements le 25 janvier 2022. Il l'a communiquée le même jour à ses supérieurs à la Division du renseignement et à certains membres de l'Unité des événements spéciaux. Des copies ont été communiquées à d'autres selon la chaîne de commandement le lendemain. Le sergent Kiez a produit quelques mises à jour de son évaluation des renseignements, la dernière datant du 28 janvier¹⁴. Très peu de changements ont été apportés d'une version à l'autre de l'évaluation des renseignements.

L'évaluation du sergent Kiez contenait des avertissements concernant la taille et les ressources du Convoi de la liberté. Elle soulignait que cet événement serait d'une ampleur sans précédent, avec [TRADUCTION] « des personnes en nombres dépassant les normes », et elle ajoutait que le convoi « serait en mesure d'arrêter et de bloquer la circulation s'il le souhaite¹⁵ ». L'évaluation disait aussi que [TRADUCTION] « [d]epuis six ans qu'il gère de grandes manifestations du point de vue du renseignement, l'auteur n'a jamais vu d'action communautaire d'une telle envergure¹⁶ ».

La version de l'évaluation du 25 janvier contenait des signes annonciateurs d'une prolongation éventuelle du séjour des manifestants à Ottawa après la fin de semaine

¹⁴ Évaluation des renseignements du SPO, 29 janvier 2022, OPS00004039.

¹⁵ Évaluation des renseignements du SPO, 25 janvier 2022, OPS00003086, p. 3 et 5.

¹⁶ Évaluation des renseignements du SPO, 25 janvier 2022, OPS00003086, p. 5.

des 29 et 30 janvier, mais elle ne disait pas expressément qu'ils resteraient longtemps. Par exemple, cette version mentionne des ressources financières croissantes qui pourraient être utilisées pour payer la nourriture, l'hébergement, le carburant et les frais juridiques. La version du 28 janvier contenait peu de mises à jour et un examen limité de la possibilité que des participants au Convoi de la liberté restent au-delà de la fin de semaine des 29 et 30 janvier. La seule autre référence à leur intention de rester figure dans l'annexe lorsqu'il est dit que [TRADUCTION] « des membres du convoi semblent constituer des réserves de nourriture et de matériel, ce qui pourrait indiquer qu'ils comptent rester longtemps à Ottawa¹⁷ ». Comme la version initiale, la version du 28 janvier n'examine pas expressément l'intention des manifestants de rester jusqu'à ce que l'on accède à leurs revendications et ne cherche pas à établir combien d'entre eux pourraient rester au-delà du 31 janvier ou pour combien de temps. Même si l'évaluation parle peu de l'intention des manifestants de rester après la fin de semaine, les différents risques qui y sont exposés suffisaient cependant à signaler aux commandements opérationnel et stratégique qu'ils devraient planifier en vue de cette possibilité.

Le chef Sloly comprenait des renseignements sur l'intention de manifestants de rester à Ottawa que [TRADUCTION] « la manifestation se déroulerait principalement sur un week-end et qu'un petit groupe resterait après le week-end¹⁸ ». Cependant, je suis d'avis que si même une petite partie du nombre de participants mentionné par le projet Hendon – 1 352 véhicules et trois autres convois comptant un nombre inconnu de véhicules – restait à Ottawa, cela aurait pu être important et justifier un plan de contingence. D'ailleurs, l'inspecteur Bryden a également dit qu'il était préoccupé par la possibilité que des manifestants restent à Ottawa au-delà de la fin de semaine. On ne semblait pas comprendre que les manifestants qui resteraient le feraient avec les gros semi-remorques dans lesquels ils étaient venus ou que cela causerait des perturbations.

¹⁷ Évaluation des renseignements du SPO, 29 janvier 2022, OPS00004039, p. 8.

¹⁸ Résumé d'entrevue du chef Peter Sloly, WTS.00000040.FR, p. 8.

D'autres risques posés par le Convoi de la liberté étaient moins mis en évidence dans l'évaluation des renseignements, ce qui tient peut-être aux propres opinions du sergent Kiez sur le bien-fondé de la manifestation. Ainsi, le choix de mots du sergent Kiez et les sources sur lesquelles il s'est appuyé amènent à s'interroger sur son objectivité. L'évaluation des renseignements repose sur des déclarations fondées sur des impressions de commentateurs de journaux partisans et elle contient des termes qui donnent à penser que le sergent Kiez avait des sympathies pour la cause du Convoi de la liberté. Par exemple, il qualifie le Convoi de la liberté de [TRADUCTION] « majorité silencieuse », contrairement, dit-il, aux « habituels tristes acteurs » d'autres manifestations.

La version initiale de l'évaluation des renseignements minimisait la présence d'éléments marginaux dans le mouvement du Convoi de la liberté. Elle qualifiait les commentaires en ligne prônant la violence de travail de personnes qui essayaient de « troller » des manifestants légitimes. Le 25 janvier, peu après avoir communiqué la première version de l'évaluation des renseignements, le sergent Kiez a dit à ses supérieurs estimer que Diagon est peu préoccupant. Diagon est une organisation dont la nature est contestée et dont je parle plus en détail au chapitre 11, lorsque j'examine les manifestations qui ont eu lieu à Coutts (Alberta). La GRC et la PPO considèrent que Diagon est une organisation extrémiste de type milice. Le sergent Kiez a écrit que Diagon renvoyait à des membres du convoi qui [TRADUCTION] « essayaient d'atteindre l'objectif d'une vie sans intervention dans notre quotidien d'un gouvernement de type État-nounou » et il expliquait que Diagon a été fondé par le dirigeant du site Web « Raging Dissident¹⁹ ». Étonnamment, le sergent Kiez ne mentionne pas dans son analyse que le fondateur de Diagon, Jeremy Mackenzie, aurait proféré des menaces voilées contre le premier ministre, ce que signale le rapport Hendon du lendemain.

¹⁹ Courriel de Chris Kiez à M. Patterson, Kenneth Bryden et d'autres destinataires, 25 janvier 2022, OPS00003180.

La version du 28 janvier de l'évaluation du sergent Kiez ne disait pas grand-chose de plus sur les éléments marginaux que la version du 25 janvier. Le seul ajout sur le fond à l'évaluation était la mention que des personnes aux opinions politiques extrémistes soutenaient de plus en plus le Convoi de la liberté dans les médias sociaux. L'annexe, qui n'existait pas dans la version initiale, mentionnait que M. Mackenzie se trouvait peut-être à Ottawa et aurait des opinions extrémistes, mais ne parlait pas de ses liens étroits avec Diagonon.

La version du 28 janvier n'analysait pas non plus la présence d'équipement lourd ou les risques que cela représentait. Ceci est surprenant, étant donné que le rapport Hendon du 27 janvier estimait que la présence d'équipement lourd était le nouvel élément d'information qui constituait la menace potentielle la plus grave. Plutôt, le 28 janvier, après que des participants au Convoi de la liberté avaient déjà commencé à arriver, le sergent Kiez a distribué une évaluation supplémentaire portant sur l'équipement lourd où il se disait [TRADUCTION] « incapable de fournir une évaluation exacte de la menace de l'impact de véhicules lourds » à cause de l'utilisation inconnue qui en serait faite, mais que leur présence et leur disponibilité représentaient un risque important pour la sécurité publique²⁰. Le sergent Kiez recommandait que les planificateurs utilisent des postes de contrôle sur les principales artères de la ville pour déterminer la raison de la présence de l'équipement lourd et informer les conducteurs qu'il était possible de l'entreposer à des endroits situés en dehors de la ville, mais dans la région de la capitale nationale. Il s'agissait d'un compromis entre faire repartir un conducteur qui avait roulé des jours pour venir à Ottawa et le risque pour la sécurité publique en autorisant de l'équipement lourd à entrer dans la ville. À mon sens, la proposition du sergent Kiez était raisonnable.

²⁰ Courriel de C. Kiez à K. Bryden, 28 janvier 2022, OPS00004435.

4.3 Les préoccupations internes concernant l'évaluation des renseignements

Des questions ont été soulevées à l'interne, notamment par le chef Sloly, au sujet des niveaux de menace communiqués relativement aux manifestations à venir du Convoi de la liberté. Elles concernent une note d'information et la section du plan opérationnel du SPO relative à l'évaluation des menaces.

Le 26 janvier, après avoir reçu un courriel d'un citoyen inquiet au sujet de la violence potentielle des manifestations, le chef Sloly a écrit à l'équipe de commandement et lui a décrit les préoccupations soulevées, en ajoutant ceci : [TRADUCTION] « Pourtant, notre note d'information d'hier soir dit qu'aucun renseignement n'indique que cette manifestation sera violente?²¹ ». Le chef Sloly demandait ensuite que toute l'information disponible soit examinée afin de [TRADUCTION] « nous assurer d'avoir l'évaluation des menaces la plus précise qui soit et le plan opérationnel correspondant le mieux à l'événement²² ». Dans son témoignage, le chef Sloly a confirmé ne pas avoir vu l'évaluation des renseignements préparée par le sergent Kiez et que son commentaire sur « la note d'information d'hier soir » renvoyait probablement à un courriel distribué la veille. Il ne semble pas y avoir eu de changements importants à l'évaluation des renseignements du sergent Kiez après que le chef Sloly a exprimé ses préoccupations.

Un résumé partiel de l'évaluation des renseignements du sergent Kiez a été intégré dans le plan opérationnel du SPO, dans une section intitulée [TRADUCTION] « Évaluation des menaces ». Le 28 janvier, après avoir reçu une copie du plan, le chef Sloly a demandé à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson [TRADUCTION] « d'examiner

²¹ Courriel de P. Sloly à Patricia Ferguson, S. Bell et d'autres destinataires, 26 janvier 2022, OPS00003073, p. 3.

²² Courriel de P. Sloly à P. Ferguson, S. Bell et d'autres destinataires, 26 janvier 2022, OPS00003073, p. 3.

et d'approuver le libellé et le contenu de l'évaluation des menaces²³». Le chef adjoint Bell semble avoir partagé la volonté d'améliorer l'évaluation des menaces. Il était préoccupé quant à la correspondance de l'évaluation avec le niveau de menace et du fait qu'il manquait d'informations sur les activistes.

Le SPO avait déterminé plus tôt que le niveau de menace était faible parce qu'il n'y avait aucun renseignement relatif à une menace de violence particulière. Le 28 janvier, la Division du renseignement du SPO a établi, au nombre de personnes et de véhicules, et à l'ampleur du ravitaillement, qu'il s'agissait d'un mouvement plus important que prévu et que le niveau de menace avait changé. Cependant, la Division du renseignement du SPO continuait de penser qu'il n'y avait aucune menace de violence particulière ou risque majeur à ce stade, malgré les préoccupations exprimées par le chef Sloly le 26 janvier et exposées précédemment dans cette section. Même l'évaluation initiale de « faible menace » du SPO est surprenante, étant donné que la PPO qualifiait la manifestation d'« **événement à haut risque** », ce que le SPO savait depuis le 21 janvier.

Malgré les questions soulevées à propos de la justesse de l'évaluation des menaces, il ne semble pas qu'elle ait été considérablement modifiée ou renforcée en conséquence. Apparemment, l'équipe chargée de la planification s'est appuyée sur une évaluation des menaces qui n'était pas optimale, ce qui a nui à la réponse de la police aux manifestations.

5. L'utilisation du renseignement par le commandement opérationnel

Plusieurs témoins ont déclaré qu'il y avait une déconnexion entre les renseignements examinés jusqu'ici et le plan opérationnel du SPO pour l'arrivée du Convoi de la

²³ Courriel de P. Sloly à P. Ferguson et d'autres destinataires, 28 janvier 2022, OPS00003748.

liberté. Selon eux, en prévoyant un événement qui durerait une fin de semaine et en se concentrant principalement sur la gestion de la circulation, le plan ne correspondait pas aux renseignements qui laissaient supposer que les manifestants resteraient jusqu'à ce qu'ils obtiennent gain de cause et qui mentionnaient des risques au-delà d'embouteillages. Autrement dit, comme la cheffe adjointe intérimaire Ferguson l'a déclaré dans son témoignage, le plan opérationnel n'était pas fondé sur le renseignement.

Dans cette section, j'explique comment le commandement opérationnel n'a pas agi en fonction de certains des renseignements qu'il recevait et comment, en conséquence, le plan opérationnel ne répondait pas à des risques majeurs. Pendant le Convoi de la liberté, l'inspecteur Russell Lucas du SPO a supervisé la Section du soutien des opérations et servi de commandant des interventions pour les manifestations. À ce poste, et en tant que membre du commandement opérationnel, il était chargé d'approuver le plan opérationnel du SPO. Comme je l'explique dans cette section, la déconnexion entre les renseignements disponibles et le plan opérationnel semble avoir découlé, du moins en partie, du fait que le commandement opérationnel accordait la priorité à l'expérience du SPO en matière de manifestations plutôt qu'aux renseignements reçus.

5.1 La diffusion des premiers renseignements et les réactions à ceux-ci

Alors que le SPO a pris connaissance du Convoi de la liberté le 13 janvier 2022, il n'a entamé des démarches significatives pour se préparer qu'une fois que l'inspecteur Lucas est devenu commandant des interventions, le 21 janvier. Vu ce retard, le SPO a eu moins d'une semaine pour se préparer au Convoi de la liberté et l'équipe de la planification au sein de l'Unité des événements spéciaux du SPO, qui est chargée de planifier en vue d'événements majeurs, s'est trouvée nettement désavantagée. Comme en a témoigné l'inspecteur Lucas, normalement, le SPO passait des mois à se préparer à de grands événements.

Malgré ce retard, l'Unité des événements spéciaux a pris des mesures le 21 janvier pour s'assurer de recevoir des renseignements et d'en préparer une première mise à jour pour l'inspecteur Lucas. Ce jour-là, l'Unité des événements spéciaux a demandé à la Division du renseignement de préparer l'évaluation des renseignements du SPO à laquelle je faisais référence plus tôt et elle a rencontré la PPO et la GRC afin de coordonner la communication de renseignements. De plus, elle a envoyé à l'inspecteur Lucas un premier rapport de situation sur le Convoi de la liberté qui résumait les renseignements qui lui avaient été communiqués, y compris en ce qui concernait l'intention du convoi de rester au centre-ville d'Ottawa et d'y causer des perturbations jusqu'à ce que l'on accède à ses revendications.

L'inspecteur Lucas a écarté les premiers renseignements selon lesquels le Convoi de la liberté resterait au centre-ville d'Ottawa et y causerait des perturbations jusqu'à ce que l'on accède à ses revendications parce que ces renseignements ne concordaient pas avec son expérience des manifestations de camionneurs locaux contre les vaccins en 2020 et 2021. Ces manifestants avaient également dit qu'ils resteraient au centre-ville d'Ottawa tant qu'ils n'obtiendraient pas gain de cause, mais ils étaient repartis en l'espace d'une journée. La relation coopérative du Convoi de la liberté avec la police, en route pour Ottawa, semblait confirmer la supposition de l'inspecteur Lucas selon laquelle le SPO pourrait gérer le Convoi de la liberté et qu'il ne présentait pas de risque pour la sécurité publique.

L'inspecteur Lucas a plutôt axé la planification et la préparation sur la gestion de la circulation, car il estimait que les embouteillages constituaient le principal risque posé par le convoi. Pour atténuer ce risque, il a décidé avec l'Unité des événements spéciaux, le 21 janvier, de rassembler les camions du Convoi de la liberté au centre-ville et de diriger les véhicules qui n'y trouveraient pas de place vers des zones de rassemblement secondaires d'où les manifestants pourraient faire la navette avec le centre-ville.

Le 26 janvier, les planificateurs de la circulation du SPO ont communiqué à l'inspecteur Lucas un sous-plan de circulation mettant en œuvre cette approche en indiquant les zones de rassemblement au centre-ville et ailleurs où les véhicules du Convoi de la liberté stationneraient. Le sous-plan de circulation reposait sur l'hypothèse que le Convoi de la liberté serait un événement qui durerait une fin de semaine et que le SPO pouvait se permettre de perdre les zones de rassemblement pendant la fin de semaine.

Selon le plan de circulation, le SPO remplirait d'abord la rue Wellington entre les rues Kent et Metcalfe, par ordre d'arrivée, avec 75 semi-remorques, puis il ferait stationner les camions sur les rues O'Connor, Kent et Metcalfe en plein centre-ville. Les véhicules pour lesquels il n'y aurait pas de place au centre-ville seraient dirigés vers la promenade Sir-John-A.-Macdonald et, potentiellement, vers la promenade Sir-George-Étienne-Cartier. Le SPO a également pris des dispositions pour stationner des véhicules du Convoi de la liberté au 300, chemin Coventry, près du parc Raymond Chabot Grant Thornton. Les participants au convoi qui stationnaient plus loin du centre-ville pouvaient prendre un service de navette par autobus tenu par les manifestants ou les transports en commun pour se rendre à la Colline du Parlement. Le sous-plan de circulation indiquait aussi des itinéraires d'évacuation pour chacune des zones de rassemblement. Le SPO prévoyait d'autoriser les semi-remorques à stationner sur la rue Wellington, mais seulement ceux à remorque fermée.

Quand l'inspecteur Lucas a reçu le plan de circulation le 26 janvier, il était déjà plus préoccupé par le Convoi de la liberté à cause des renseignements qu'il avait reçus de plusieurs sources, dont l'évaluation des renseignements du SPO, les réunions de la Division du renseignement des 26 et 27 janvier, les organismes partenaires et les rapports de situation quotidiens de l'Unité des événements spéciaux. Il n'y a aucune preuve, cependant, que l'inspecteur Lucas et l'Unité des événements spéciaux ont reçu les rapports du projet Hendon. L'inspecteur Lucas savait que le projet Hendon organisait des téléconférences, mais il n'y participait pas et il n'a apparemment reçu

le résumé que d'une d'entre elles. Les rapports Hendon contenaient des évaluations de la PPO dont l'Unité des événements spéciaux aurait pu se servir, mais la Division du renseignement ne les lui a pas communiqués parce qu'elle agissait comme gardien des renseignements fournis par les organismes partenaires. En bref, l'Unité des événements spéciaux recevait des renseignements, même s'il y avait quelques obstacles à leur diffusion.

Même sans être au courant des rapports Hendon, l'inspecteur Lucas et son équipe ont reçu suffisamment de renseignements du SPO et de ses partenaires pour comprendre trois principaux risques que représentait le Convoi de la liberté. Premièrement, des éléments antigouvernementaux rejoignaient le Convoi de la liberté et, d'après les messages dans les médias sociaux, certains participants pourraient essayer de prendre d'assaut la Colline du Parlement.

Deuxièmement, certains participants au Convoi de la liberté, notamment le convoi de 480 véhicules venus de l'ouest du pays, avaient exprimé leur intention de rester à Ottawa au-delà de la fin de semaine. L'inspecteur Lucas a déclaré le 27 janvier que des centaines, voire des milliers, de camions pourraient rester, étant donné les grosses sommes d'argent collectées et la détermination des participants au Convoi de la liberté.

Troisièmement, le soutien au Convoi de la liberté augmentait, avec l'arrivée à Ottawa de 11 convois et la présence d'environ 10 000 personnes à la manifestation du 29 janvier, dont certaines transportaient de l'équipement lourd. L'inspecteur Lucas était d'accord avec l'évaluation initiale de la Division du renseignement selon laquelle le Convoi de la liberté serait plus important que des manifestations qu'avait connues Ottawa précédemment, que le mouvement recueillait un large soutien et que les manifestations se caractériseraient par de fortes émotions. Comme le SPO était limité en personnel, l'inspecteur Lucas a prévu que le SPO pourrait être débordé par le simple nombre de participants qui pourraient arriver, si ces participants ne respectaient pas les ententes avec l'ELP. Seuls 599 des 1 479 agents assermentés du SPO étaient

des agents de première ligne disponibles pour des tâches opérationnelles et nombre d'entre eux étaient nécessaires au maintien de l'ordre dans le reste d'Ottawa.

5.2 L'incapacité de transposer les renseignements dans le plan opérationnel

Le plan opérationnel et les préparatifs du SPO tenaient bien compte de certains renseignements. L'inspecteur Lucas a répondu à la crainte que des éléments marginaux prennent d'assaut la Colline du Parlement en prévoyant de déployer des agents de l'UMO du SPO et de demander le renfort d'UMO d'autres services de police. Le 27 janvier, après que l'inspecteur Lucas en a fait la demande, le chef Sloly a obtenu des UMO de la PPO et de quatre services de police municipale. La PPO a détaché ses deux UMO à la Colline du Parlement et l'inspecteur Lucas a gardé les autres UMO en réserve. Ces renforts d'UMO étaient suffisants pour sécuriser la Colline du Parlement et ils ont aidé à atténuer le risque que le SPO soit débordé.

De plus, l'inspecteur Lucas a demandé à l'ELP de désamorcer des problèmes potentiels. Sur ses instructions, à partir du 25 janvier, les membres de l'ELP du SPO se sont intégrés dans l'ELP de la PPO qui dialoguait avec le Convoi de la liberté depuis plus tôt dans le mois. Le SPO a entamé des discussions avec les leaders du Convoi de la liberté au sujet de plans de sortie potentiels et il a négocié afin de garder des voies d'urgence ouvertes.

Cependant, le commandement opérationnel n'a pas planifié en fonction de la possibilité que le SPO puisse être débordé par le nombre de participants au Convoi de la liberté et que ces participants restent à Ottawa au-delà de la fin de semaine. En fait, le plan opérationnel que l'inspecteur Lucas a approuvé le 27 janvier ne mentionnait ni la possibilité que les participants au Convoi de la liberté restent à Ottawa après la fin de semaine des 29 et 30 janvier ni les renseignements le confirmant identifiés par le projet Hendon et d'autres sources. Le chef adjoint Bell, la cheffe adjointe

intérimaire Ferguson et l'inspecteur Lucas ont tous reconnu que le plan aurait dû aborder ce risque.

Comme le commandement opérationnel n'a pas prévu une manifestation qui se prolongerait la semaine suivante, il a continué d'autoriser de gros véhicules à entrer dans le centre-ville d'Ottawa. La section « Exécution » du plan opérationnel reposait sur le sous-plan de circulation et ses zones de rassemblement des gros véhicules au centre-ville d'Ottawa. Comme le sergent d'état-major chargé des événements spéciaux l'a écrit, les zones de rassemblement du sous-plan de circulation étaient la base même du plan opérationnel et le reste était [TRADUCTION] « un accompagnement²⁴ ». L'inspecteur Lucas a continué de faire stationner plus de véhicules du Convoi de la liberté au centre-ville d'Ottawa afin de réduire au minimum l'impact du convoi sur les résidents d'Ottawa, de maintenir l'accès aux hôpitaux et de réduire l'empreinte du convoi. Mais le sous-plan de circulation reposait sur une hypothèse que les renseignements ne confirmaient pas, c'est-à-dire que les véhicules du Convoi de la liberté partiraient après la fin de semaine. En continuant de suivre le sous-plan de circulation et en laissant de gros véhicules du Convoi de la liberté entrer au centre-ville, le commandement opérationnel a donné aux manifestants la possibilité de s'enraciner.

Je marque une pause pour souligner qu'il y avait des solutions de rechange pratiques à l'entassement des manifestants au centre-ville. Le chef adjoint Bell a témoigné qu'il aurait fallu des ressources massives, que n'avait pas le SPO, pour détourner le Convoi de la liberté d'Ottawa, mais cette mesure radicale n'était peut-être pas nécessaire parce qu'il existait d'autres solutions plus faisables. En fait, ces autres solutions ont été en partie intégrées dans le plan opérationnel qui envisageait de rassembler les manifestants qui ne trouveraient pas de place au centre-ville dans des endroits plus excentrés et de leur faire prendre les transports en commun pour se rendre au centre-ville. La GRC emploie souvent une approche semblable pour les grands sommets.

²⁴ Courriel de K. Kennedy à Susan Ann Goulet Powell, 28 janvier 2022, PB.NSC. CAN.00001166_REL.0001.

En fait, le SPO savait que les manifestants eux-mêmes avaient trouvé et fait libérer des espaces de stationnement dans des champs près d'Ottawa, ce qui donnerait à penser que certains d'entre eux étaient prêts à se rassembler en dehors du centre-ville. De même, au lieu d'exclure d'Ottawa tous les véhicules des manifestants, le SPO pouvait essayer de les exclure de certaines portions du centre-ville, comme il l'a fait avec succès par la suite pendant les manifestations dites « Rolling Thunder » en avril 2022.

Notamment, en janvier 2022, le plan opérationnel ne contenait pas de plans de contingence pour intervenir si les manifestants et les véhicules que le SPO avait autorisés au centre-ville restaient après la fin de semaine. L'inspecteur Lucas a témoigné que d'autres aspects du plan traitaient adéquatement le risque que des manifestants restent au-delà de la fin de semaine, mais ces autres aspects se contentaient de mentionner le besoin potentiel d'augmenter l'effectif et de prolonger la période de sortie. De plus, l'inspecteur Lucas a témoigné que des plans de contingence étaient en cours d'élaboration, mais il semble qu'aucun plan de contingence n'ait finalement été créé. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson et le chef adjoint Bell n'étaient au courant d'aucun plan de ce type, et le surintendant intérimaire Robert Bernier a déclaré n'en avoir vu aucun quand il a répertorié les plans du SPO le 3 février.

Le plan opérationnel ne contenait pas non plus de plans de contingence au cas où des manifestants ne se plieraient pas aux instructions de la police et n'accéderaient pas aux demandes de l'ELP concernant les zones de rassemblement et le fait de garder l'équipement lourd en dehors du centre-ville. L'inspecteur Lucas a reçu une demande du SPP visant à empêcher les semi-remorques de stationner sur la rue Wellington, mais il a décidé que ce ne serait pas faisable et a simplement prévu que le SPO demande aux manifestants de ne pas stationner certains semi-remorques plus lourds dans cette rue. Il a employé la même approche pour l'équipement lourd. Il n'y avait donc pas de plan de contingence au cas où des participants au Convoi de la liberté n'accédaient pas aux demandes de l'ELP. Le surintendant Patterson avait fait part au chef adjoint Bell de la proposition du sergent Kiez d'entreposer l'équipement

lourd en dehors du centre-ville et l'avait informé qu'il en parlerait à l'équipe chargée de la planification, mais on ne sait pas si la recommandation s'est rendue jusqu'à l'inspecteur Lucas.

En bref, une partie des renseignements que connaissait le commandement opérationnel n'a pas été prise en compte dans le plan opérationnel qu'il a approuvé. En fait, au cours d'une réunion de la Division du renseignement le 27 janvier, l'inspecteur Lucas a déclaré qu'il priait pour qu'il [TRADUCTION] « fasse très froid » afin que peu de participants restent. Mais sans plans de contingence, le plan opérationnel espérait le meilleur sans prévoir le pire.

6. La diffusion des renseignements et la supervision stratégique du commandement stratégique

Le commandement stratégique n'a pas corrigé la déconnexion apparente que plusieurs témoins ont mentionnée entre les renseignements et le plan opérationnel. Cela tient peut-être en partie à des obstacles à la communication des renseignements aux cadres du SPO et leur diffusion entre eux.

6.1 Les obstacles à la diffusion des renseignements

Pendant que le convoi approchait d'Ottawa, aucun membre de la direction du SPO n'avait accès à un tableau complet ou précis des renseignements. Il leur était donc plus difficile de remettre en question l'évaluation des renseignements ou d'assurer une supervision stratégique pour être certains que le plan opérationnel s'appuyait sur des renseignements. Plus précisément, il y avait trois principaux obstacles à la communication des renseignements aux cadres du SPO et leur diffusion entre eux.

Premièrement, la direction s'est penchée plus tard sur les renseignements. Le chef Sloly a commencé à recevoir des renseignements le 13 janvier, mais le chef adjoint Bell n'a commencé à recevoir des notes de renseignements de la part du

surintendant Patterson qu'aux alentours du 22 janvier. De même, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a commencé à recevoir de mises à jour de l'Unité des événements spéciaux, y compris sur les renseignements, que le 21 janvier.

Deuxièmement, le SPO n'avait pas de système pour faire en sorte que les rapports de renseignements soient distribués à toute la direction, et les différents membres de la direction n'ont pas toujours partagé entre eux les documents qu'ils recevaient. Les rapports Hendon en sont un exemple. La réception et la diffusion de ces rapports au sein du SPO étaient désorganisées et amenaient à se demander qui lisait quoi et quand. Le 10 février, le chef Sloly a demandé à son adjoint exécutif de demander à la Division du renseignement des copies de tous les rapports Hendon précédents. Le courriel de l'adjoint exécutif contenait des [TRADUCTION] « questions du chef » sur l'utilisation par le SPO des rapports Hendon. Ces questions amènent à se demander si le chef Sloly les connaissait avant, bien que le chef Sloly ait nié avoir demandé à son adjoint exécutif de poser ces questions. Quand la Division du renseignement les a ensuite demandés à la PPO, le directeur du projet Hendon était perplexe parce que le chef Sloly recevait les rapports Hendon depuis janvier 2021. À tout le moins, cet incident montre la confusion qui régnait au sein du SPO pour ce qui était de savoir qui lisait quels rapports Hendon et où ces rapports étaient conservés.

En raison de cette désorganisation, l'accès de la direction aux rapports du projet Hendon était inégal. Le chef Sloly a reçu tous les rapports Hendon sur le Convoi de la liberté, même s'il ne les a pas tous lus en détail et s'il n'en a peut-être pas lu certains parce qu'il s'attendait à ce que la Division du renseignement les examine de manière approfondie. Cependant, ses chefs adjoints ne les ont pas reçus avant le 27 janvier, soit peu avant l'arrivée du Convoi de la liberté, et ils n'ont jamais reçu les rapports antérieurs au 27 janvier. Dans le cas du chef adjoint Bell, la transition récente à la tête de la Division du renseignement peut avoir contribué à cet accès inégal, car l'inspecteur Bryden n'a pas non plus commencé à recevoir ces rapports avant le 25 janvier.

En outre, le SPO n'avait pas de système pour assurer la diffusion de l'évaluation des renseignements du SPO et des notes de renseignements quotidiennes de la Division du renseignement aux cadres du SPO. Par conséquent, le chef adjoint Bell avait accès aux deux, mais l'accès du chef Sloly et de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson était plus limité. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a reçu qu'une des premières versions de l'évaluation des renseignements du SPO, et le chef Sloly semble ne jamais l'avoir reçue. De même, le chef Sloly et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'étaient pas au courant des notes de renseignements quotidiennes que le responsable de la Division du renseignement, le surintendant Patterson, donnait au chef adjoint Bell, et ils n'ont reçu qu'une seule note du surintendant Patterson durant la semaine du 24 janvier.

Le SPO n'avait pas non plus de système pour diffuser les rapports de situation de l'Unité des événements spéciaux, et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a pas transmis la plupart de ces rapports au chef Sloly et au chef adjoint Bell. Comme je le mentionnais précédemment, l'Unité des événements spéciaux a envoyé le 21 janvier à l'inspecteur Lucas le premier de ces rapports, qui résumait des renseignements importants sur l'objectif du Convoi de la liberté de rester à Ottawa. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a communiqué ce rapport aux cadres du SPO après que l'inspecteur Lucas le lui ait fait suivre. L'inspecteur Lucas a demandé à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson s'il devrait communiquer les rapports de situation subséquents au reste de la direction, question qui montre que le SPO n'avait pas de protocole régissant la diffusion de ces rapports. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson lui a répondu que ce n'était pas nécessaire et il n'a pas fait circuler les rapports de situation suivants avertissant que la PPO ne connaissait pas la stratégie de sortie du Convoi de la liberté, que le SPP s'attendait à ce que le Convoi de la liberté soit plus important que toute autre manifestation de ces dernières années, et que d'anciens policiers et militaires ainsi que des policiers et des militaires toujours en service avaient rejoint le Convoi de la liberté. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a plutôt informé l'inspecteur Lucas qu'elle ferait des mises à jour verbales pendant des appels du commandement. Je ne sais pas si elle l'a fait ou si ses mises à jour rendaient

compte exactement des rapports de situation, étant donné qu'elle a déclaré qu'elle ne savait pas que la PPO mentionnait que le Convoi de la liberté n'avait pas de stratégie de sortie et qu'il avait déclaré son intention de rester jusqu'à ce que les obligations soient levées.

Troisièmement, avant le 27 janvier, les cadres du SPO n'ont pas tenu de réunions spécifiques pour examiner les renseignements afin de s'assurer que tous les membres de la direction étaient sur la même longueur d'onde. En fait, le chef adjoint Bell faisait une brève mise à jour sur les renseignements relatifs au Convoi de la liberté pendant les appels quotidiens du commandement au cours desquels le Convoi de la liberté n'était qu'un des nombreux points à l'ordre du jour. Il a informé l'équipe de commandement que seul un petit nombre des participants au Convoi de la liberté resterait après la fin de semaine. Le chef Sloly a déclaré que ces mises à jour étaient des exposés de haut niveau qui présentaient un résumé des renseignements. Comme elles étaient brèves et de haut niveau, ces réunions ne se prêtaient pas à un examen de renseignements qui contredisaient l'évaluation du chef adjoint Bell, et rien ne dit que le chef adjoint Bell ait partagé ces renseignements, comme l'intention déclarée des manifestants de rester, leur accumulation de nourriture et de matériel, et la présence d'équipement lourd.

6.2 La supervision stratégique

Ces obstacles à la communication des renseignements aux cadres du SPO et entre eux ont fait en sorte qu'il a été plus difficile pour eux d'assurer une supervision stratégique efficace du plan opérationnel pour vérifier qu'il s'appuyait sur des renseignements. Les cadres ont commencé à participer à la planification les 27 et 28 janvier. Ainsi, ils se sont réunis le matin du 27 janvier pour parler de la planification et des renseignements, après quoi la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a envoyé au chef Sloly un projet de plan opérationnel dont ils ont discuté le matin du 28 janvier.

La cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a ni relevé ni mentionné au chef Sloly de préoccupations relatives à une déconnexion entre les renseignements et le plan opérationnel. Au lieu de cela, comme en a témoigné le chef Sloly, elle lui a présenté le plan opérationnel sans émettre de réserves. Je conviens que la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'était peut-être pas bien placée pour repérer une déconnexion entre les renseignements et la planification, car elle comptait sur les breffages oraux du chef adjoint Bell selon lesquels le Convoi de la liberté serait un événement qui durerait une fin de semaine et elle n'avait pas connaissance des rapports Hendon ou des rapports du SPP qui contredisaient cette évaluation.

Le chef adjoint Bell était au courant de plus de renseignements que la cheffe adjointe intérimaire Ferguson, mais il n'a pas non plus exprimé de préoccupations par rapport à une déconnexion entre les renseignements et le plan opérationnel. Il a lu le plan, mais n'a pas vérifié si la section consacrée à l'évaluation des menaces prenait en compte le risque que le Convoi de la liberté reste après la fin de semaine, alors qu'il a reconnu dans son témoignage devant la Commission que ce risque aurait dû être inclus. De plus, il savait qu'il n'y avait pas de plan de contingence si jamais le Convoi de la liberté restait, mais rien ne dit qu'il ait signalé à l'équipe de commandement que ceci était préoccupant.

En revanche, le chef Sloly a identifié deux sujets de préoccupation importants à la réunion du 27 janvier avant d'examiner le plan : 1) la présence d'équipement lourd et 2) la possibilité que des manifestants restent à Ottawa après la fin de semaine. Il a indiqué que l'équipement lourd pourrait servir à dégager des obstacles et que sa présence était révélatrice d'une planification préalable inhabituelle et ne cadrant pas avec une manifestation légale. En outre, il a souligné la nécessité pour le SPO de [TRADUCTION] « planifier en fonction d'une manifestation qui se prolonge et qui s'enracine autour du Parlement », et il a mentionné que le SPO devrait « procéder à une évaluation claire de la démobilisation » avant de renvoyer les agents chez eux²⁵.

²⁵ Notes de réunion sur les convois de camions, 27 janvier 2022, OPS00014559.

Il a également dit que le SPO devait [TRADUCTION] « réduire ses attentes qu'il s'agisse ici d'une manifestation normale²⁶ ».

Cependant, le chef Sloly a dit à la Commission que lorsqu'il a reçu le plan, il était d'accord avec celui-ci et il n'a pas proposé d'y apporter des changements importants. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a témoigné que le chef Sloly avait dit que le plan semblait bon et que l'équipe s'était appuyée sur ce plan. Le chef Sloly a fait des commentaires sur le plan, mais ceux-ci ne concernaient pas l'absence de plans de contingence et portaient plutôt sur d'autres questions. Comme je le mentionnais, il a aussi demandé une révision de l'évaluation des menaces faite dans le plan, mais on ne sait pas si cette révision concernait aussi les risques que représentaient la présence d'équipement lourd et le fait que des manifestants resteraient après la fin de semaine. La version définitive du plan que l'inspecteur Lucas a envoyée au chef Sloly le soir du 28 janvier ne mentionnait pas ces risques. De plus, alors que le chef Sloly pensait que l'ELP avait pour rôle de convaincre les manifestants de partir après la fin de semaine des 29 et 30 janvier, le plan ne lui attribuait pas ce rôle.

Je constate que le chef Sloly jouait un rôle de supervision stratégique à un plus haut niveau et qu'il comptait sur le chef adjoint Bell, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson et l'inspecteur Lucas pour s'assurer que le plan s'appuyait sur des renseignements. Plusieurs témoins ont indiqué que le chef Sloly respectait l'autonomie de l'inspecteur Lucas en tant que commandant des interventions et qu'il ne dirigeait pas indûment la planification avant l'arrivée du Convoi de la liberté.

7. L'incidence des conseils juridiques sur la planification

La direction du SPO a demandé et obtenu des conseils juridiques qui lui ont peut-être donné une fausse impression quant à son pouvoir de restreindre l'accès au centre-ville d'Ottawa. Le chef Sloly a témoigné que le 26 janvier, l'avocate générale

²⁶ Notes de réunion sur les convois de camions, 27 janvier 2022, OPS00014559.

du SPO l'avait déjà informé que le SPO ne pouvait pas empêcher les camions du Convoi de la liberté d'entrer dans le centre-ville d'Ottawa. Le 28 janvier, l'avocate générale a donné à la direction du SPO un avis officiel qui ne confirmait ni ne dissipait clairement cette impression. Cette note de service informait certes la direction du SPO qu'elle était habilitée à diriger la circulation, à remorquer des véhicules et à empêcher des manifestants de bloquer des routes. Cependant, elle ne mentionnait pas le pouvoir du SPO de fermer des routes ou de restreindre la circulation. En outre, le sommaire exécutif de la note faisait un lien entre les pouvoirs du SPO et des risques pour la sécurité publique nécessitant des mesures immédiates, ce qui a pu donner au chef Sloly l'impression que le SPO avait [TRADUCTION] « le pouvoir de fermer des routes et de restreindre la circulation si la sécurité publique était en jeu, mais les fermetures et les restrictions devaient être proportionnelles aux menaces réelles ou raisonnablement prévisibles²⁷ ».

De plus, la note de service ne parlait pas directement du pouvoir du SPO d'empêcher les camions d'entrer dans le centre-ville d'Ottawa. C'est peut-être pour cette raison que le chef Sloly semble avoir assimilé cette question au fait d'interdire aux manifestants l'accès au centre-ville. Il a dit à la Commission que le SPO [TRADUCTION] « ne pouvait légalement pas refuser l'accès au centre-ville d'Ottawa au Convoi de la liberté » parce que la *Charte des droits et libertés* donnait aux participants au convoi le droit d'y manifester²⁸. Pourtant, ces questions sont distinctes : le SPO avait peut-être le pouvoir d'empêcher des camions d'entrer dans le centre-ville d'Ottawa, même s'il ne pouvait pas empêcher les manifestants eux-mêmes de se rendre au centre-ville pour manifester.

Cependant, l'avis juridique et la confusion qui semblait régner à la direction du SPO quant au pouvoir du SPO n'ont apparemment pas influencé la décision du commandement opérationnel d'autoriser les véhicules du Convoi de la liberté dans le centre-ville d'Ottawa. Au contraire, l'inspecteur Lucas, qui a pris la décision d'autoriser

²⁷ Résumé d'entrevue de P. Sloly, WTS.00000040.FR, p. 17.

²⁸ Résumé d'entrevue de P. Sloly, WTS.00000040.FR, p. 17.

les camions au centre-ville, a expliqué à la Commission qu'il pensait être habilité à fermer la rue Wellington, mais qu'il avait décidé de ne pas le faire. Il a décidé de concentrer les véhicules du Convoi de la liberté sur la rue Wellington pour les tenir à l'écart des zones résidentielles, fort de l'idée que le SPO avait su gérer des manifestations de camions au centre-ville d'Ottawa par le passé. Le chef adjoint Bell était du même avis.

8. La préparation des partenaires du SPO

Le SPO n'était pas le seul service de police qui se préparait à l'arrivée du Convoi de la liberté. Les 22 et 24 janvier, la PPO a élaboré un plan de communication et nommé le surintendant Craig Abrams commandant stratégique chargé de la réponse policière au Convoi de la liberté dans la région Est de l'Ontario. Le 24 janvier, le surintendant Abrams a activé le Centre des opérations d'urgence (COU) de la région Est. Le COU était un endroit où les différentes sections de la PPO pouvaient travailler et coordonner les tâches nécessaires à une réponse policière efficace relativement au Convoi de la liberté.

Le même jour, le COU a adopté un plan de circulation axé sur la surveillance policière des autoroutes et des collectivités relevant de la compétence de la PPO. Le plan de circulation mettait l'accent sur le maintien de la paix, la sécurité de la population et des policiers, et la fluidité de la circulation. La PPO prévoyait de déléguer au SPO la responsabilité de la réponse policière relative au Convoi de la liberté une fois que les véhicules entreraient dans la ville d'Ottawa.

La PPO a également affecté un commandant des interventions critiques au Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN), afin d'aider à coordonner le déploiement de ressources policières avec le SPO et d'autres partenaires policiers. Je parle plus en détail du CCRCN au chapitre 8. En sa qualité de commandant stratégique, le surintendant Abrams devait assurer la liaison entre le commandant des interventions critiques de la PPO et la haute direction de la PPO,

ainsi qu'avec d'autres services de police. À ce titre, le surintendant Abrams assurait la supervision stratégique du déploiement de la PPO à Ottawa. Le chef adjoint Bell était le principal contact du surintendant Abrams au SPO.

À partir du 24 janvier, le surintendant Abrams a communiqué avec la Ville d'Ottawa et le SPO afin de coordonner leurs efforts. Il a aussi participé aux appels d'INTERSECT. INTERSECT est un programme d'échange d'information par la police afin de coordonner les interventions entre plusieurs organismes en réponse à des événements majeurs dans la région de la capitale nationale.

Le 25 janvier, le Convoi de la liberté est entré en Ontario et, dans les jours suivants, des convois venant d'ailleurs ont convergé vers Ottawa. Des policiers de la PPO ont assuré la sécurité publique en dialoguant avec les manifestants et en suivant la stratégie relative au blocage des autoroutes et le plan opérationnel de la PPO, afin d'atténuer les risques de situations dangereuses sur les autoroutes.

De même, la Sûreté du Québec (SQ) et le Service de police de la Ville de Gatineau (SPVG) se sont préparés à gérer les véhicules du Convoi de la liberté en provenance du Québec qui se rendaient en Ontario. La SQ, qui avait connaissance du Convoi de la liberté à cause des rapports du projet Hendon et par ses propres services de renseignement, a élaboré des plans de gestion de la circulation pour les convois se dirigeant vers Ottawa depuis différents endroits au Québec.

Le SPVG a également préparé un plan opérationnel. Vers le 25 janvier, le SPVG a appris que de 500 à 1 000 manifestants environ venus du Québec se dirigeaient vers Gatineau afin de rejoindre la manifestation prévue à Ottawa. Le SPVG, qui ne faisait pas partie du projet Hendon, prévoyait que les manifestants repartiraient le lendemain de leur arrivée, comme c'était généralement le cas dans des manifestations semblables. Le SPVG a donc préparé un plan opérationnel pour atténuer le risque d'embouteillages et il a communiqué ce plan au SPO. Le plan opérationnel comprenait

un sous-plan d'UMO, mais le SPVG ne prévoyait pas que les manifestants resteraient longtemps sur place.

Dans la période précédant l'arrivée du convoi à Ottawa, la GRC surveillait la situation de différentes façons. En plus de se tenir informée par des mécanismes intergouvernementaux, comme le projet Hendon et INTERSECT, elle réunissait aussi des renseignements sur le convoi indépendamment. L'Équipe de renseignements sur la criminalité à caractère idéologique de la GRC a recueilli des renseignements et commencé à produire des avis spéciaux de menace sur le convoi à partir du 25 janvier 2022. La plupart des mesures de la GRC à ce stade visaient à susciter une prise de conscience par rapport à la situation, à informer d'autres organismes fédéraux et à s'assurer qu'elle puisse s'acquitter de son mandat de protection des institutions fédérales et des hauts dirigeants à Ottawa. J'examine plus en détail les activités de la GRC au cours de cette période au chapitre 14.

9. La communication du plan du SPO à ses partenaires

Le SPO a informé la PPO et la GRC des plans qu'il préparait à une réunion d'INTERSECT le 27 janvier. Le SPO a fait savoir qu'il comptait autoriser jusqu'à 3000 véhicules à Ottawa et qu'il laisserait des camions stationner sur la rue Wellington et ailleurs au centre-ville. Il était évident pour le surintendant Abrams et le sous-commissaire Mike Duheme de la GRC, qui ont tous deux participé à l'appel, que le SPO planifiait en prévision d'un événement qui durerait au plus une fin de semaine. Ni l'un ni l'autre n'a remis en question ce plan, car ils comptaient sur le fait que le SPO était satisfait des ententes qu'il avait conclues avec les organisateurs du convoi autorisant des véhicules à entrer au centre-ville d'Ottawa. Le surintendant Abrams a témoigné que les représentants du SPO avaient confiance en leur plan et qu'il ne lui appartenait pas de le remettre en question, car le SPO était le service de police compétent et avait une expérience considérable des événements majeurs. En fait, certains à la PPO semblent avoir partagé la confiance du SPO dans le plan et les hypothèses sur lesquelles il reposait. Dans un rapport de situation du 27 janvier, la

PPO qualifiait le plan du SPO de « solide » et le commissaire adjoint de la PPO chargé du renseignement semble avoir partagé l'avis du SPO que le Convoi de la liberté serait surtout un événement d'une fin de semaine. De même, le SPVG n'a pas trouvé inhabituel que le SPO autorise des camions au centre-ville, car il s'attendait lui aussi à ce que les manifestants repartent après la fin de semaine.

Le commissaire Thomas Carrique, le membre le plus haut gradé de la PPO, n'a pas été informé du plan du SPO avant l'arrivée du Convoi de la liberté. Il a plutôt été avisé que le SPO dirigerait les gros véhicules commerciaux vers des zones de rassemblement en dehors du centre-ville où les conducteurs pourraient stationner, puis faire la navette avec le centre-ville. Le commissaire Carrique a témoigné que s'il avait été mis au courant du plan du SPO, il aurait posé d'autres questions sur le besoin de ressources supplémentaires et sur l'intégrité de la Cité parlementaire. Cette impression du commissaire Carrique traduit probablement un problème de communication au sein de la PPO, car le surintendant Abrams a appris le 27 janvier que le SPO comptait autoriser de gros véhicules commerciaux dans le centre-ville.

Cependant, informer le commissaire Carrique de l'intention du SPO n'aurait probablement rien changé, car le chef Sloly estimait que le SPO disposait de suffisamment de ressources pour exécuter son plan et n'a pas demandé de ressources supplémentaires. Le 28 janvier, le chef Sloly a envoyé au commissaire Carrique un message texte lui disant qu'il avait tout ce dont il avait besoin. Le commissaire Carrique n'aurait pas posé d'autres questions si le SPO lui avait assuré avoir suffisamment de ressources, car la planification opérationnelle et la prise de décisions demeuraient la responsabilité du SPO. De même, la GRC a proposé son aide avant l'arrivée du Convoi de la liberté, mais le SPO ne lui a pas demandé de ressources.

Chapitre 8

La préparation d'Ottawa à l'arrivée du convoi



La préparation d'Ottawa à l'arrivée du convoi

1. Introduction

La préparation à l'arrivée du Convoi de la liberté à Ottawa (Ontario) a nécessité l'implication de plusieurs responsables. Dans le chapitre précédent, je traite de la façon dont la police s'est préparée aux perturbations imminentes. Le présent chapitre aborde les plans de la Ville d'Ottawa pour l'arrivée du convoi et les mesures qu'elle a prises – unilatéralement et en collaboration avec d'autres acteurs – alors que les manifestants approchaient.

Je fournis d'abord des informations sur la géographie physique et juridique de la région de la capitale nationale. J'explique ensuite le cadre d'intervention en cas d'urgence de la Ville d'Ottawa et je décris certaines des mesures qu'elle a prises pour se préparer au convoi. Enfin, j'évalue dans quelle mesure la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) a été tenue informée alors qu'elle exerçait ses fonctions de surveillance.

2. La géographie de la région de la capitale nationale

2.1 La géographie physique d'Ottawa

La Colline du Parlement se trouve en plein centre-ville d'Ottawa, sur les rives de la rivière des Outaouais. La rue Wellington se situe juste au sud de la Colline du Parlement. Plusieurs institutions importantes se trouvent sur cette rue, dont le Bureau

du Premier ministre et du Conseil privé, le Sénat, la Banque du Canada et la Cour suprême du Canada. Étant donné sa proximité avec le Parlement, la rue Wellington est souvent le lieu de manifestations et beaucoup s'attendaient à ce que ce soit la destination du Convoi de la liberté. Dès son arrivée, toutefois, les manifestants ont non seulement occupé la rue Wellington, mais ils ont aussi empiété sur les quartiers résidentiels situés au sud de la Colline du Parlement.

En allant vers l'est, la rue Wellington devient la rue Rideau une fois franchi le canal Rideau. À deux pâtés de maisons de la Colline du Parlement se trouve l'intersection de la rue Rideau et la promenade Sussex. Cette intersection sépare le centre-ville des quartiers situés à l'est du canal Rideau, dont le marché By. Le Centre Rideau, plus gros centre commercial d'Ottawa, se trouve à cette intersection. L'intersection de Rideau et Sussex est devenue un endroit particulièrement préoccupant pour les forces de l'ordre qui ont eu beaucoup de mal à gérer le groupe de manifestants qui a choisi de l'occuper.

Entre la rue Wellington et l'intersection de Rideau et Sussex se trouve la rue Elgin, qui va du nord au sud. À l'est de la rue Elgin, à environ quatre pâtés de maisons au sud de la rue Wellington, se trouve le parc de la Confédération. Juste au sud du parc se dressent l'hôtel de ville et le palais de justice d'Ottawa. Dans les premiers jours de la manifestation, certains manifestants ont campé dans le parc de la Confédération.

Comme je l'explique plus en détail dans ce chapitre, le Service de police d'Ottawa (SPO) prévoyait notamment au départ de demander aux manifestants dont les véhicules ne trouveraient pas de place sur la rue Wellington ou sur d'autres rues désignées du centre-ville d'aller stationner en dehors du centre-ville et d'utiliser les transports en commun pour rejoindre la Colline du Parlement. Pour cela, les responsables ont désigné plusieurs autres lieux de stationnement, comme les promenades Sir-John-A.-Macdonald et Reine-Elizabeth, toutes deux relevant de la compétence de la Commission de la capitale nationale (CCN). La Ville a également désigné un terrain de stationnement lui appartenant près de l'autoroute 417 sur le

chemin Coventry. Le terrain de stationnement du chemin Coventry – situé à l'est du centre-ville et à environ cinq kilomètres de la Colline du Parlement – est devenu une des principales zones de rassemblement des manifestants et, comme l'intersection de Rideau et Sussex, il a servi de base principale à un groupe de manifestants plus difficiles à gérer.

Les manifestants ont occupé ces endroits clés à différents moments. Par ailleurs, ils ont mené plusieurs « opérations escargot » à travers la ville et utilisé d'autres endroits en dehors d'Ottawa comme zones de rassemblement. C'était notamment le cas des villes d'Arnrior et de Vankleek Hill, situées à environ 66 km et 100 km d'Ottawa, respectivement.

2.2 La géographie juridique d'Ottawa

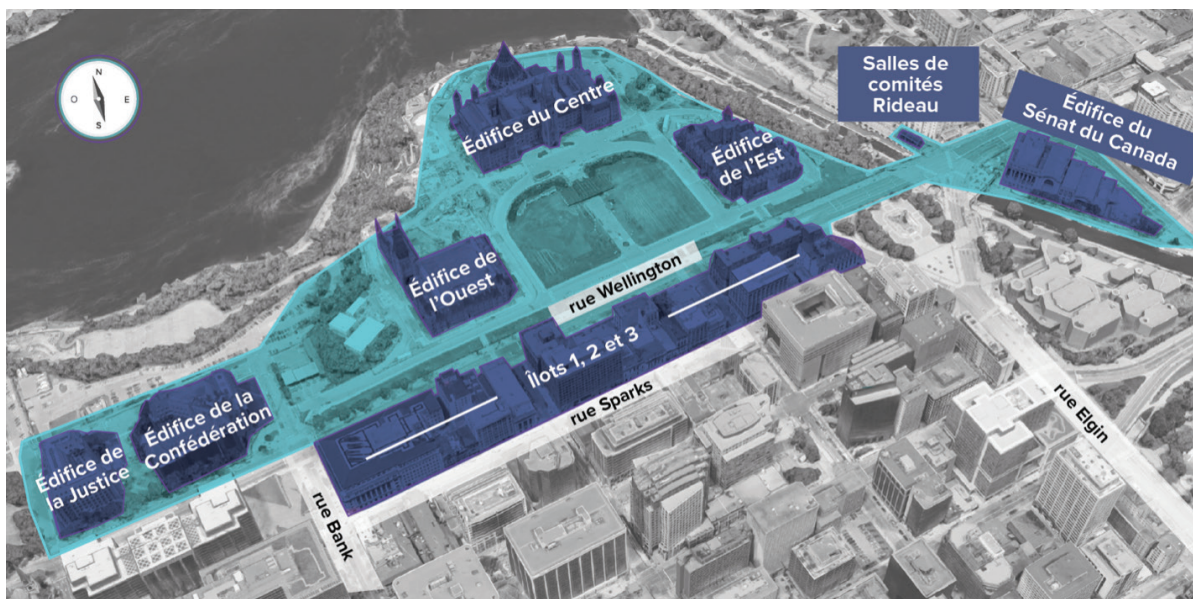
Le statut d'Ottawa, capitale nationale, est particulièrement compliqué d'un point de vue juridique et administratif. C'est une des plus grandes municipalités de l'Ontario et le siège du gouvernement fédéral. Les grandes institutions du gouvernement fédéral, ainsi que le Parlement lui-même, se trouvent au sein de la municipalité. De plus, Ottawa est étroitement intégrée avec la municipalité voisine de Gatineau, située dans la province du Québec. Plusieurs ordres de gouvernement fonctionnent côte à côte dans un espace urbain relativement petit et dense. Ottawa est un endroit d'une complexité particulière en ce qui concerne les différentes compétences juridiques qui s'y exercent. Pendant les manifestations du Convoi de la liberté, la compétence des forces de l'ordre offrait un parfait exemple de cette complexité.

Plusieurs organismes d'application de la loi ont compétence et sont responsables du maintien de l'ordre dans la région de la capitale nationale. Le SPO est le service de police compétent dans la ville d'Ottawa. Il doit donc fournir des services de maintien de l'ordre aux quatre coins de la ville, y compris sur la rue Wellington, sur la Colline du Parlement, dans la Cité parlementaire et sur les terrains de la CCN.

La Police provinciale de l'Ontario (PPO) est la force de police provinciale de l'Ontario. Les agents de la PPO sont habilités à appliquer les dispositions du *Code criminel* et des lois provinciales partout en Ontario. La PPO est chargée du maintien de l'ordre sur les autoroutes provinciales dans la ville d'Ottawa et elle y garde un détachement à cette fin.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est une force de police nationale qui a compétence pour faire appliquer les lois et règlements fédéraux partout au Canada. En Ontario, elle n'applique pas les dispositions des lois provinciales ou des règlements municipaux, sauf si des agents sont désignés comme agents spéciaux par les autorités de l'Ontario. À Ottawa, la GRC est chargée de protéger les personnes qui occupent des postes clés au sein de l'appareil gouvernemental fédéral et les diplomates, d'enquêter sur les infractions relatives à la sécurité nationale et d'appliquer la réglementation de la circulation sur les promenades appartenant à la CCN. En janvier 2022, la GRC a maintenu 60 patrouilleurs dans la région de la capitale nationale, et elle comptait de 1 000 à 1 100 agents à la Direction générale de la GRC à Ottawa.

Le Service de protection parlementaire (SPP) est chargé de la sécurité physique de la Colline du Parlement et de la Cité parlementaire. Il ne s'agit pas d'un organisme d'application de la loi, et il demande donc au SPO de mener des enquêtes et de porter des accusations, si nécessaire. La Cité comprend tous les terrains situés au sud de la rivière des Outaouais et au nord de la rue Wellington entre le canal Rideau et la rue Kent, tous les terrains situés au nord de la rue Sparks et au sud de la rue Wellington entre la rue Elgin et la rue Bank, ainsi que les salles de réunion de l'édifice du canal Rideau situées au 1, rue Wellington et l'édifice du Sénat du Canada situé au 2, rue Rideau. La rue Wellington ne fait pas partie de la Cité parlementaire. Une carte montrant les édifices inclus dans la Cité parlementaire est présentée ci-dessous.



Les agents de conservation de la CCN veillent au respect de la réglementation relative au stationnement et à la propriété sur les propriétés de la CCN, mais ils laissent au SPO et à la GRC le soin d'enquêter dans les affaires criminelles. Les agents de conservation de la CCN n'ont pas compétence en dehors des propriétés de la CCN.

Dans la partie québécoise de la région de la capitale nationale, le Service de police de la Ville de Gatineau (SPVG) est chargé du maintien de l'ordre à l'échelon municipal à Gatineau, et la Sûreté du Québec (SQ) est chargée des patrouilles sur les autoroutes, en plus d'épauler le SPVG. Dans des municipalités comme Gatineau, qui ont leur propre force de police, la SQ peut intervenir dans le maintien de l'ordre lorsque la force municipale demande son assistance, lorsque le ministre de la Sécurité publique du Québec le demande ou lorsque certaines affaires dépassent les responsabilités de la police locale. Ni les agents de la SQ ni les agents du SPVG ne peuvent faire appliquer de lois en Ontario, à moins d'être désignés comme agents spéciaux.

Le conseil municipal d'Ottawa peut adopter des règlements en vertu du pouvoir qui lui est conféré par la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Nombre de règlements municipaux de la Ville s'appliquaient aux manifestations qui se sont déroulées en janvier et février 2022, y compris ceux concernant l'utilisation des rues d'Ottawa,

les événements spéciaux dans les espaces publics, les nuisances sonores, la marche au ralenti et les feux en plein air. À l'intérieur d'Ottawa, les agents de la Ville chargés de faire appliquer les règlements ou le SPO peuvent veiller au respect de la réglementation municipale.

3. Ottawa, le Service de police d'Ottawa et la Commission de services policiers d'Ottawa

Pour comprendre comment Ottawa et le SPO se sont préparés aux manifestations du convoi et comment ils y ont répondu, il faut éclaircir la relation entre la Ville et sa force de police. Le SPO n'est pas un simple service parmi d'autres de l'administration municipale. C'est un organisme d'application de la loi indépendant qui entretient une relation non seulement avec la Ville d'Ottawa, mais aussi avec la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) et, à travers elle, avec le gouvernement de l'Ontario.

La structure fondamentale de cette relation est exposée dans la *Loi sur les services policiers (LSP)* de l'Ontario. En vertu de la *LSP*, les municipalités doivent offrir des services policiers convenables et efficaces correspondant à leurs besoins. Cela comprend, au minimum, la lutte contre la criminalité, l'exécution de la loi, l'aide aux victimes d'actes criminels, le maintien de l'ordre public et l'intervention dans les situations d'urgence. Les municipalités s'acquittent de cette obligation notamment en créant un corps de police municipal. Lorsqu'une municipalité se dote de son propre corps de police, la *LSP* exige la création d'une commission municipale des services policiers. Les commissions ont de nombreuses fonctions, y compris celles de nommer les membres du corps de police municipal, de déterminer les objectifs et priorités en matière de services policiers dans la municipalité, d'établir les politiques concernant la gestion du corps de police municipal et de guider le chef de police.

Cette dernière fonction est toutefois assujettie à une limite importante. Une commission ne doit pas donner de directives au chef de police au sujet de décisions

opérationnelles particulières ou des opérations quotidiennes du corps de police. Ces décisions restent du ressort du chef. Cependant, l'honorable John W. Morden a souligné à raison dans son rapport de 2012, intitulé *Report of the Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit*, que cette interdiction n'empêche pas une commission d'obtenir du chef de police des renseignements opérationnels. Elle n'empêche pas non plus une commission de discuter, d'exprimer ses opinions ou de faire des suggestions au chef de police sur tout ce qui concerne le maintien de l'ordre dans la municipalité¹.

La taille et la composition des commissions des services policiers varient en fonction de la taille de la municipalité. Les plus grandes municipalités, comme Ottawa, ont une commission composée de sept personnes. En janvier 2022 et jusqu'au 16 février 2022, la CSPO comprenait trois membres du conseil municipal nommés par ledit conseil, un citoyen également nommé par ledit conseil et trois personnes nommées par le gouvernement provincial. En vertu de la *LSP*, le président du conseil municipal peut choisir de faire partie des membres dudit conseil qui siègent à la commission. S'il n'exerce pas ce droit, le conseil nomme un autre membre à sa place. Dans le cas d'Ottawa, le maire Jim Watson a choisi de ne pas siéger à la CSPO. La conseillère municipale Diane Deans présidait la CSPO pendant toute la période visée allant jusqu'au 16 février. Comme il est mentionné au chapitre 16, la composition de la commission a changé sensiblement le 16 février. La commission dans sa nouvelle composition n'a pas participé de façon significative à la réponse aux manifestations.

Des conseillers municipaux siègent dans les commissions des services policiers, mais les conseils et les commissions sont des entités indépendantes. Ils ne se contrôlent ni ne se dirigent les uns les autres. Le seul rôle du conseil municipal par rapport au fonctionnement de la commission des services policiers est d'établir un budget général. Cela dit, les services de police peuvent entretenir des liens étroits avec les municipalités dans lesquelles elles assurent le maintien de l'ordre. Les services de

¹ L'honorable John W. Morden, *Report of the Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit*, 2012, COM00000616, p. 5.

police peuvent, par exemple, informer les responsables municipaux sur des questions d'intérêt commun.

Ce système de services policiers comprend d'autres paliers de supervision et de surveillance dont se chargent deux organismes : la Commission civile de l'Ontario sur la police (CCOP) et le ministère du Solliciteur général de l'Ontario. Dans certaines circonstances, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) peut également intervenir dans la prestation de services policiers dans une municipalité.

La CCOP est un organisme provincial créé en vertu de la *LSP*. Elle a une série de fonctions et de responsabilités relatives à l'enquête et à l'examen de questions qui touchent les services de police dans la province. Comme les municipalités et les commissions des services policiers, la CCOP joue un rôle pour ce qui est de veiller à la prestation de services de police convenables et efficaces dans les municipalités de l'Ontario. Si les commissions surveillent les services de police, la CCOP surveille tant les services de police que les commissions des services policiers. Si une commission ne fournit pas de services de police convenables et efficaces, la CCOP peut lui ordonner de prendre des mesures que la CCOP estime nécessaires. Si la commission ne se conforme pas à l'ordonnance, la CCOP peut demander que le commissaire de la PPO aide la police municipale. Une commission des services policiers peut aussi demander que la PPO aide une force de police municipale. Le chef d'une force de police municipale peut lui aussi demander l'aide de la PPO, mais seulement s'il estime qu'il y a une situation d'urgence dans la municipalité. Quand une demande d'aide est présentée, la *LSP* prévoit que le commissaire de la PPO fournisse « l'aide temporaire ou d'urgence qu'il juge nécessaire² ».

Le ministère du Solliciteur général de l'Ontario assure une forme différente de supervision et de soutien dans la prestation de services policiers. Le solliciteur général doit, en vertu de la *LSP*, surveiller, consulter et conseiller les commissions municipales des services policiers. Il doit surveiller les corps de police pour veiller

² *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15, art. 9(8).

à ce que des services de police convenables et efficaces soient fournis à l'échelon municipal. La majeure partie de ce travail se fait par l'intermédiaire de conseillers en services policiers qui assistent généralement à toutes les réunions des commissions et sont prêts à offrir des conseils sur des questions relatives à la gouvernance des commissions, sur la *LSP* et ses règlements, et sur d'autres normes pertinentes. Les conseillers en services policiers relèvent de l'inspecteur général des services policiers de l'Ontario qui lui-même relève du sous-solliciteur général. En janvier et février 2022, Kenneth Weatherill et Mario Di Tommaso étaient, respectivement, inspecteur général et sous-solliciteur général.

4. Le cadre d'intervention en cas d'urgence de la Ville d'Ottawa

4.1 Le cadre d'intervention d'urgence d'Ottawa

Les Services de protection et d'urgence et leur directeur général, Kim Ayotte, dirigeaient la réponse de la Ville d'Ottawa aux manifestations. M. Ayotte relevait du directeur municipal Steve Kanellakos, qui était le plus haut responsable non élu d'Ottawa. M. Kanellakos relevait quant à lui du maire Jim Watson et du conseil municipal.

En vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, chaque municipalité doit élaborer un plan de mesures d'urgence, ainsi qu'un programme de gestion des situations d'urgence qui comprend des programmes de formation et des éléments de sensibilisation du public. Le plan de mesures d'urgence d'Ottawa est un programme de gestion des urgences tous risques conçu pour être utilisé pendant des situations prévues et imprévues. Il s'applique à tout incident, événement, situation d'urgence ou catastrophe qui nécessite une intervention extraordinaire ou d'urgence. Selon ce plan, chaque service de la Ville d'Ottawa compte au moins un agent de service qui sert de seul point de contact pour son service ou son secteur d'activité. À l'échelle de la ville, l'agent de service principal coordonne le réseau des agents de service.

La Ville a quatre niveaux d'intervention : la surveillance, l'intervention accrue, l'alerte et l'état d'urgence. Les quatre niveaux ont été activés en réponse aux manifestations en janvier et février 2022.

Quand la Ville active le niveau d'intervention dit de surveillance, les services de la Ville, les partenaires et les parties intéressées sont informés de l'existence d'une situation. L'agent de service principal et une partie ou la totalité des agents de service peuvent être avisés de la situation et mobilisés. L'objectif est de comprendre quelles peuvent être les répercussions de la situation surveillée sur les activités normales.

Si une situation imminente ou en cours risque de menacer la sécurité publique, la santé publique, l'environnement, les biens, les infrastructures essentielles ou la stabilité économique, la Ville active l'intervention accrue. L'agent de service principal et une partie ou la totalité des agents de service peuvent être avisés de la situation et mobilisés dans le scénario d'intervention accrue. Cependant, la haute direction de la Ville ne participe pas nécessairement à l'intervention.

Si une situation nécessite l'intervention de l'équipe de haute direction de la Ville, la Ville passe au niveau d'alerte et mobilise son Centre des opérations d'urgence (COU). Le COU est une installation centrale qui fournit une orientation stratégique générale pour l'intervention de la Ville et coordonne toutes les demandes de ressources extraordinaires. Le COU a deux rôles fondamentaux : i) veiller à la continuité des activités de la Ville; et ii) soutenir la réponse apportée à la situation. Quand la Ville passe au niveau d'alerte, elle avise aussi le Centre provincial des opérations d'urgence de l'Ontario et le Centre des opérations du gouvernement fédéral, qui l'un comme l'autre peuvent réagir ou pas à la situation, selon les circonstances.

Le COU se compose de deux groupes distincts : le Groupe de contrôle du COU (GC-COU) et le Groupe des activités du COU (GA-COU). Le GC-COU définit l'orientation stratégique générale de l'intervention de la Ville face à une situation. Il est présidé par le directeur municipal et comprend l'équipe de haute direction de la Ville et d'autres

personnes, comme le chef du Service des incendies et le chef du Service paramédic. Le GC-COU comprend aussi des partenaires et des organismes extérieurs, comme le chef de police d'Ottawa et le médecin-chef en santé publique.

Une fois le COU mobilisé, le réseau des agents de service intègre le GA-COU. Ces agents de service constituent le personnel du COU, assurent la continuité des activités dans toute la ville, appuient les centres de commandement des services, recommandent des mesures au GC-COU et définissent des stratégies pour atteindre les objectifs du GC-COU. Les agents de service fournissent des mises à jour du GA-COU aux centres de commandement de leurs services respectifs, qui peuvent être mobilisés pour suivre les demandes de ressources et veiller à la continuité des activités de la Ville pendant une situation d'urgence.

Le dernier niveau d'intervention, et le plus élevé, est l'état d'urgence. En vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, le président du conseil municipal – dans le cas d'Ottawa, le maire – peut déclarer un état d'urgence. Une fois l'état d'urgence déclaré, le maire peut prendre les mesures et les décrets qu'il juge nécessaires et qui ne sont pas contraires à la loi afin de mettre en œuvre le plan de mesures d'urgence de la municipalité et de protéger les biens, ainsi que la santé, la sécurité et le bien-être des habitants de la zone de crise. En règle générale, une déclaration d'état d'urgence ne confère aucun pouvoir supplémentaire au maire en dehors de ceux déjà prévus par la loi ou autorisés par un règlement municipal³.

4.2 Le Système de gestion des incidents

Face à des situations d'urgence, Ottawa met en œuvre le Système de gestion des incidents (SGI) de l'Ontario. Le SGI est un cadre que les organisations (y compris la Ville, par l'intermédiaire de son COU) utilisent pour coordonner une intervention

³ Par exemple, l'art. 23 du *Règlement sur les approvisionnements* d'Ottawa autorise la Ville à se procurer des biens et des services sans passer par des appels d'offres en cas de « situation exceptionnelle », ce qui inclurait une situation d'urgence.

structurée en réponse à une situation, quelle qu'en soit l'ampleur. Il existe en dehors des quatre niveaux d'intervention décrits précédemment. Le cadre du SGI peut être utilisé pour coordonner une intervention face à une situation d'urgence au sein d'un seul service, dans l'ensemble de la ville (comme lorsque le COU est mobilisé), entre plusieurs organisations et même entre administrations.

Dans le cadre du SGI, un commandant des interventions est globalement responsable de toutes les activités qui se déroulent sur le lieu de la situation d'urgence. Il a notamment pour rôle de définir des objectifs, des stratégies et des tactiques, ainsi que de commander et de débloquer des ressources. Le commandant des interventions (aussi appelé commandement des interventions) est le seul point de commandement pour l'intervention. Dans toute situation où le SGI est appliqué, le choix du commandement des interventions dépend de la nature du danger. Il ne s'agit pas nécessairement d'une décision prise officiellement, mais d'une décision qui découle naturellement du danger en question.

Si une situation d'urgence touche plusieurs lieux d'incident, un commandement de zone peut être mis sur pied. Le commandement de zone détermine les objectifs généraux et les stratégies d'intervention et il fournit un appui logistique et administratif au commandant des interventions.

Lorsque plusieurs lieux d'incident nécessitent une intervention menée par la police, des difficultés particulières se présentent en raison de l'écheveau complexe des compétences en matière de maintien de l'ordre dans la région de la capitale nationale. Afin de coordonner ces interventions policières de différents services compétents, une entité appelée Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN) servira de commandement de zone. Le CCRCN, qui est dirigé par la police, se compose de représentants de différentes organisations participant à l'intervention, dont la GRC, la PPO, le SPO, le SPP et la Ville. La Ville d'Ottawa a des agents de liaison au CCRCN. Ces agents de liaison rapportent au COU de la Ville les demandes de renseignements et de ressources. Ainsi, pendant les manifestations, le CCRCN

abritait le centre opérationnel de commandement du SPO et fonctionnait comme un forum de partage d'informations et de coordination.

5. Les préparations par Ottawa à l'arrivée du convoi

5.1 L'échange de renseignements, la coordination avec la police et les mesures d'urgence

Lorsqu'elle s'est préparée aux manifestations du Convoi de la liberté, la Ville d'Ottawa s'est appuyée principalement sur les renseignements fournis par les forces de l'ordre. La majeure partie de ces renseignements venait du SPO, y compris les renseignements communiqués aux autorités municipales par l'intermédiaire du COU et du CCRCN. De plus, la Ville recevait des renseignements d'une initiative appelée INTERSECT, une initiative d'échange de renseignements dirigée par le SPO dans la région de la capitale nationale. Les membres incluent les forces de l'ordre de la région de la capitale nationale ainsi que les villes d'Ottawa et de Gatineau. Pendant les événements de janvier et février 2022, INTERSECT fournissait aux membres, y compris à la Ville d'Ottawa, des mises à jour quotidiennement, voire même plus souvent.

Les services de la Ville ont été mobilisés par rapport aux convois qui approchaient dès le 14 janvier, date à laquelle le Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence (GGCU) de la Ville a commencé à planifier l'arrivée prévue du Convoi de la liberté. Le GGCU est un autre organisme multipartite qui se concentre sur des questions relatives à la circulation. Il réunit des représentants des Services des travaux publics de la Ville d'Ottawa, du ministère des Transports de l'Ontario, du ministère des Transports du Québec, du SPO, du SPVG, de la GRC, de la PPO et de la Sûreté du Québec, ainsi que de la Commission de transport régionale d'Ottawa-Carleton (OC Transpo) et des services d'incendie et paramédicaux d'Ottawa et de Gatineau.

M. Ayotte, le directeur général des Services de protection et d'urgence de la Ville d'Ottawa, a été informé pour la première fois entre le 15 et le 21 janvier que la Ville surveillait des manifestations potentielles liées au Convoi de la liberté. Il pense avoir été informé par le GGCU et que les renseignements venaient probablement du SPO. M. Ayotte a transmis l'information à M. Kanellakos, le directeur municipal, à ce moment-là.

Le 21 janvier, les autorités municipales ont reçu une première mise à jour d'INTERSECT prévenant qu'une manifestation était en préparation pour la fin de semaine des 28 et 29 janvier. La mise à jour précisait que la manifestation perturberait probablement beaucoup la circulation, mais qu'elle serait pacifique. Après avoir lu cette mise à jour, M. Ayotte pensait encore que le convoi serait une manifestation ordinaire. Le compte rendu semblait, cependant, comporter alors des incertitudes. D'après une mise à jour du 24 janvier reçue par l'intermédiaire d'INTERSECT, la situation demeurait fluide. Les forces de l'ordre s'attendaient à avoir une idée plus précise des événements prévus avant l'après-midi du 26 janvier 2022.

Le 24 janvier également, le SPO a donné à la Ville des renseignements sur ses propres plans en réponse aux manifestations du convoi. Le SPO a fait savoir qu'il se préparait à une grande manifestation comprenant plus de 300 véhicules et à un déploiement opérationnel de trois jours du 28 au 30 janvier 2022. Le SPO a averti que les participants comptaient manifester sur la Colline du Parlement, mais que les véhicules ne se cantonneraient peut-être pas à la rue Wellington.

Des renseignements laissant planer l'incertitude quant à l'intention réelle des manifestants du convoi continuaient de parvenir au personnel de la Ville. Si la majeure partie des renseignements fournis à la Ville l'était par les forces de l'ordre, elle en recevait aussi d'autres sources qui laissaient supposer que les manifestations prendraient une autre allure. Par exemple, le 24 janvier, un homme se disant associé au convoi a avisé la Ville qu'on s'attendait à voir arriver plus de 50 000 manifestants à Ottawa. Il a également prévenu que les manifestants comptaient camper sur la Colline

du Parlement indéfiniment et qu'ils avaient en tête de tenter une arrestation citoyenne du premier ministre Justin Trudeau. Cet homme a indiqué que les organisateurs ne demanderaient pas de permis. Il a mentionné que Patrick King était le chef du convoi et qu'une femme du nom de Sandy Sable faisait aussi partie des organisateurs. M^{me} Sable était liée à un groupe appelé Take Action Canada qui dénonçait les obligations vaccinales et d'autres mesures de santé publique. Comme je l'indique au chapitre 13, M^{me} Sable a également participé à des discussions entre certains organisateurs sur la gestion des finances du Convoi de la liberté. Nous ne savons pas si la Ville a jugé ces renseignements fiables ou si elle les a transmis au SPO.

Le 25 janvier, des dirigeants municipaux, dont M. Ayotte, M. Kanellakos, et le bureau du maire, ont reçu une information du président de l'Association des hôtels d'Ottawa Gatineau, comme le décrit le chapitre 7. Cette information laissait entendre que la manifestation serait plus importante et durerait plus longtemps que ce qui avait été anticipé. La Ville a transmis cette information au SPO, mais les dirigeants municipaux ne se rappelaient pas s'ils en avaient parlé avec la direction du SPO.

Ce même jour, M. Ayotte a reçu une copie d'une note d'information écrite que le SPO avait fournie à la CSPO. Le SPO faisait savoir que la manifestation serait [TRADUCTION] « un événement important et très fluide qui pourrait se prolonger ». Le SPO précisait ne pas connaître le nombre de participants et ne pas savoir combien de temps ils resteraient⁴.

Le 25 janvier, la Ville a activé son niveau d'intervention dit de surveillance. Les agents de service de la Ville ont rencontré le SPO afin de s'informer de la situation telle que le SPO la comprenait et de parler d'activités d'atténuation, des besoins en matière de coordination et des répercussions possibles sur les activités de la Ville.

Le 26 janvier, le chef de police d'Ottawa Peter Sloly a expliqué au maire Watson, à M. Kanellakos et à M. Ayotte ce à quoi il fallait s'attendre les jours suivants. Le

⁴ Courriel de Patricia Ferguson à Kim Ayotte, 25 janvier 2022, 16 h 58, OTT00000091.0001.

maire Watson se rappelait que le nombre de véhicules convergeant vers Ottawa, le plan des manifestants et le temps qu'ils comptaient rester n'étaient pas clairs pendant cette séance d'information. Dès le début, le maire Watson a eu l'impression que les organisateurs de la manifestation n'étaient pas unis. Au cours de cette réunion, M. Ayotte a informé le SPO que les Services des règlements municipaux (SRM) d'Ottawa n'appliqueraient pas les règlements et ne dresseraient pas de contraventions aux manifestants dans des situations dangereuses. Le SPO approuvait cette approche.

Une mise à jour d'INTERSECT fournie à la Ville le même jour informait que les manifestants avaient recueilli plus de 5 millions de dollars sur GoFundMe. Je reviens sur le sujet des collectes de fonds des manifestants au chapitre 13. Pour le moment, il suffit de noter que les manifestants avaient lancé une campagne de collecte de fonds qui leur avait permis de recueillir une somme d'argent surprenante. La mise à jour d'INTERSECT répétait que ce serait [TRADUCTION] « un événement important et très fluide qui pourrait se prolonger ». La mise à jour décrivait les mesures prises par le SPO et ses partenaires pour se préparer à l'événement et précisait qu'ils [TRADUCTION] « planifiaient en fonction d'une série de risques⁵ ». Cependant, le maire Watson et M. Kanellakos ont tous deux déclaré avoir compris, de l'évaluation du SPO au 26 janvier, que les manifestations dureraient la fin de semaine et qu'il était possible que quelques manifestants restent jusqu'au début de la semaine suivante.

Le 27 janvier, la Ville a activé son intervention accrue. L'agent de liaison du SPO avec le COU a fait savoir que le SPO s'attendait au minimum à 800 véhicules et qu'il y avait une incertitude quant au moment où les manifestants repartiraient. Le SPO a également fait savoir que des entreprises de remorquage mettraient des conducteurs à la disposition des SRM pour enlever des camions, au besoin. L'agent de liaison du SPO supposait qu'une partie des manifestants repartiraient après dimanche parce que les organisateurs n'avaient pas encore accès aux fonds recueillis sur GoFundMe.

⁵ Courriel d'INTERSECT à des destinataires masqués, 26 janvier 2022, 14 h 35, OTT00000259.0001.

Cependant, comme je le mentionne au chapitre 13, ce même jour, GoFundMe a autorisé le déblocage de 1 million de dollars au bénéfice de Tamara Lich, organisatrice de la campagne sur GoFundMe.

S'en remettant à l'évaluation que leur avait fournie la direction du SPO, les autorités municipales ont planifié en prévision d'un événement qui durerait la fin de semaine, avec un petit nombre de manifestants qui resteraient peut-être au début de la semaine suivante. Bien que régulièrement informées par le SPO, les autorités municipales ne connaissaient pas les détails de l'évaluation des risques du SPO ou ses plans opérationnels.

Il ne fait aucun doute que la Ville a reçu directement quelques renseignements qui auraient pu l'amener à douter de l'évaluation du SPO – l'information rapportée par l'association hôtelière locale en est un exemple notable. Les dirigeants municipaux, qui étaient en contact régulier avec la direction du SPO, auraient été bien avisés de porter ces signalements à son attention et de se renseigner sur les plans de contingence du SPO pour l'événement. Cela dit, la Ville n'ayant elle-même aucune expertise en matière de renseignement, il était raisonnable de sa part de s'appuyer sur l'évaluation du SPO dans la planification de sa propre réponse.

5.2 Les interventions municipales

Les participants au convoi ont commencé à arriver à Ottawa le 28 janvier. Le SPO a endossé le rôle de commandement des interventions pour les manifestations, et le CCRCN a été mobilisé comme commandement de zone. La Ville avait des agents de liaison au sein du CCRCN. Ils devaient rapporter les demandes de renseignements et de ressources au COU de la Ville. Le COU de la Ville avait un double rôle : gérer les répercussions sur les services de la Ville et appuyer le CCRCN. La réponse générale au convoi était dirigée par la police et le commandant opérationnel du SPO au CCRCN a donc établi les stratégies et les objectifs généraux de la réponse au convoi. Hormis le fait de passer au niveau d'intervention supérieur en réponse aux situations

d'urgence et de rester informée de l'évolution de la situation afin de surveiller les répercussions sur les services de la Ville, la Ville elle-même a pris peu de mesures pour se préparer aux manifestations. Cela ne veut pas dire que la Ville n'a rien fait pour se préparer. En fait, c'est la police qui s'est chargée de la majeure partie de la préparation, les mesures de la Ville étant plus périphériques ou de soutien.

Une des premières préoccupations de la Ville était de maintenir des voies d'urgence au centre-ville pour les véhicules des services d'urgence. En collaboration avec le SPO, le GGCU a identifié les rues sur un axe nord-sud et est-ouest qui devraient comporter des voies d'urgence. La Ville a utilisé des glissières en béton ou des véhicules lourds pour empêcher les manifestants d'accéder aux voies d'urgence. M. Ayotte a confirmé que les organisateurs du convoi avaient accepté de maintenir des voies d'urgence et, après la première fin de semaine, ils ont généralement maintenu ces voies. J'en parle plus en détail au chapitre 9.

Parmi les autres questions auxquelles la Ville a dû faire face, il y avait celle de savoir comment gérer la forte concentration de manifestants qui devaient converger vers la Colline du Parlement. La Ville a surtout cherché à gérer les conséquences des manifestations, plutôt qu'à les empêcher.

Par exemple, la Ville n'a pas cherché à utiliser son système de permis pour interdire les manifestations, même si le Convoi de la liberté enfreignait en théorie les règles applicables. Ottawa a un règlement municipal intitulé *Événements spéciaux* qui exige un permis pour tout événement spécial se produisant sur une route ou dans une rue de la ville, y compris les manifestations. Les permis peuvent être refusés s'il y a un motif de croire que l'événement risque d'entraîner une infraction à la loi ou d'être contraire à l'intérêt public. Aucun permis n'a été délivré au Convoi de la liberté et il semble que les organisateurs du convoi n'en ont jamais demandé. Cependant, la Ville n'inflige normalement pas d'amende ou ne pénalise pas autrement les organisateurs de manifestations s'ils n'ont pas rempli de formulaire de demande ou pas obtenu de permis. La position de la Ville est qu'étant donné le droit à la liberté d'expression

inscrit dans la *Charte*, un permis n'est pas obligatoirement une condition préalable au droit de manifester. La Ville n'a pas estimé que la simple absence de permis suffisait à considérer que la manifestation était un rassemblement illégal.

De même, la Ville n'a pas utilisé le pouvoir que lui confèrent les règlements municipaux pour fermer des routes afin d'empêcher l'entrée de véhicules liés aux manifestations au centre-ville. Les faits montrent que le SPO a décidé de permettre aux véhicules de se rendre dans le centre-ville et que la Ville a suivi cette décision. Les dirigeants avaient compris du chef Sloly que chercher à empêcher l'entrée de véhicules dans le centre-ville serait contraire à la liberté de circulation aux termes de la *Charte* et nécessiterait une justification légale. La Ville n'a pas procédé à sa propre analyse juridique de cette question. La Ville a aussi compris que le SPO avait un intérêt opérationnel à autoriser les véhicules à se concentrer dans le centre-ville. M. Kanellakos a expliqué que le SPO voulait limiter l'espace occupé par les manifestants afin de pouvoir mieux utiliser ses ressources. Une stratégie similaire avait déjà été adoptée lors d'une manifestation d'agriculteurs venus avec de gros tracteurs. On espérait que les manifestants occuperaient les quartiers non résidentiels du centre-ville.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure la Ville a remis en question ou contesté le plan du SPO. D'après le témoignage de M. Ayotte, la Ville a exprimé son inquiétude à l'idée de laisser des camions entrer dans le centre-ville, mais a essuyé une rebuffade du SPO. En revanche, M. Kanellakos a informé la Commission que, si la Ville n'a pas été consultée au sujet du plan, l'approche était, selon lui, raisonnable d'après l'information que le SPO lui avait relayée à l'époque et d'après son expérience de précédentes manifestations.

En tout cas, la preuve démontre que, sans l'appui de la police, la Ville n'aurait probablement pas pu procéder aux fermetures de routes nécessaires pour exclure des véhicules du centre-ville. En fin de compte, la Ville n'a jamais demandé ce type d'aide, mais étant donné la position adoptée par le SPO, il n'est pas certain qu'elle l'aurait obtenue. La Ville a finalement emboîté le pas au SPO dans la planification

de l'arrivée des convois et elle s'est appuyée sur l'évaluation que le SPO faisait des renseignements disponibles. La Ville s'est donc concentrée sur des mesures qui atténueraient les répercussions d'une grande manifestation sur le centre-ville. Comme M. Ayotte l'a déclaré à la Commission, les mesures comprenaient l'installation au centre-ville d'un petit nombre de toilettes portatives et le déneigement de certaines rues du centre-ville.

Une autre mesure que la Ville a prise, et qui allait avoir une importance dans la dynamique des manifestations, a été d'établir l'aire de stationnement du chemin Coventry, dont je parle brièvement au début de ce chapitre. Le 25 janvier, le SPO a demandé au personnel du groupe de la Direction générale des loisirs, de la culture et des installations de pouvoir utiliser comme stationnement d'appoint un terrain de stationnement appartenant à la Ville adjacent au parc Raymond Chabot Grant Thornton. Cela semble conforme à une pratique passée qui consistait pour le groupe des Services de la circulation de la Ville à travailler en collaboration avec le SPO pour trouver un espace d'appoint lorsqu'une manifestation était attendue au centre-ville. La police pouvait ensuite travailler avec les organisateurs pour diriger la circulation vers l'espace d'appoint, au besoin. Des propriétés publiques et privées ont été utilisées dans le passé.

La Ville a contacté l'Ottawa Titans Baseball Club, qui utilise le terrain de stationnement, afin d'obtenir la permission pour le SPO de l'utiliser le même jour. Le terrain du chemin Coventry n'était pas prévu pour des stationnements de longue durée ou de nuit. Le SPO demandait seulement à utiliser le terrain du vendredi 28 janvier au dimanche 30 janvier au soir. Le plan était que les manifestants qui ne trouvaient pas de place sur la rue Wellington ou sur d'autres rues désignées du centre-ville y stationnent et utilisent les transports en commun pour se rendre à la Colline du Parlement, afin de décongestionner le centre-ville. Les Titans ont donné leur permission et les responsables se sont préparés à diriger les manifestants qui arriveraient vers cet endroit.

Comme je l'explique au chapitre 9, le terrain du chemin Coventry s'est transformé de terrain de stationnement d'appoint en campement de nuit et en aire de rassemblement pour les manifestants. La police a fini par conclure que l'endroit était problématique, occupé par des manifestants imprévisibles aux points de vue plus extrêmes que d'autres. Ceci allait jouer un rôle important dans l'évolution des manifestations.

5.3 Les efforts d'Ottawa pour se préparer en collaboration avec les résidents et les entreprises

Ottawa étant la capitale du pays, elle est souvent un lieu de protestation. Quand des manifestations se produisent, elles peuvent avoir une incidence sur les entreprises et les collectivités locales. Certaines conséquences sont mineures, mais d'autres peuvent être majeures. La Ville en ayant conscience, elle essaie de communiquer avec les résidents et les entreprises avant les manifestations, afin qu'ils sachent à quoi s'attendre et qu'ils puissent, au besoin, prévoir des mesures pour faire face aux perturbations. Dans le cas des manifestations du convoi, les résidents et les entreprises d'Ottawa n'ont pas été suffisamment bien informés pour se préparer à ce qui s'est révélé être un événement très significatif.

Le 26 janvier, la Ville a publié un message d'intérêt public informant les résidents de se préparer à l'éventualité d'un fort ralentissement ou de perturbations importantes de la circulation et des transports en commun en raison de l'arrivée prévue de manifestants pendant la fin de semaine. Ce message ne laissait pas présager l'ampleur des événements à venir. Cela tient très probablement au fait qu'à ce moment-là, la Ville ne prévoyait pas la taille et la portée qui seraient celles des manifestations liées au convoi.

Cependant, j'ai entendu d'autres témoignages qui donnent à penser que la Ville a également omis de communiquer aux parties intéressées l'information dont elle disposait. Les dirigeants des associations locales de commerçants qui étaient le plus

directement touchés par les manifestations ont déclaré ne pas avoir reçu le type d'information que la Ville leur fournit normalement avant une grande manifestation.

Le 26 janvier, le directeur général de la Zone d'amélioration commerciale (ZAC) du marché By a écrit à Mathieu Fleury, conseiller municipal de ce secteur, afin de poser plusieurs questions avant la manifestation prévue et de demander des renseignements sur ce que la Ville comptait faire pour aider les entreprises pendant les manifestations. Le directeur général demandait aussi confirmation que des agents chargés de l'application de la loi supplémentaires seraient déployés, y compris des agents chargés de faire appliquer les règlements municipaux, afin de veiller au respect des mesures de santé publique alors en vigueur à Ottawa. Le conseiller Fleury a porté cette communication à l'attention du chef Sloly, de M. Ayotte et de Roger Chapman, directeur des Services des règlements municipaux.

Le conseiller Fleury ne se souvient pas précisément de la réponse à ces questions. Il se rappelait, de façon générale, avoir reçu, comme d'autres conseillers municipaux, des renseignements très limités de la part du SPO avant l'arrivée des convois. Il ne se rappelle pas avoir reçu d'information particulière sur les mesures que prenait le SPO pour que les entreprises locales puissent fonctionner pendant les manifestations. Cela limitait l'information que lui-même et les autres conseillers municipaux pouvaient transmettre à leurs concitoyens.

Nathalie Carrier, directrice générale de la ZAC de Vanier, qui a une expérience de la planification de grands événements dans la ville, a expliqué que les parties intéressées reçoivent normalement une information plus détaillée que le public sur les plans du SPO et de la Ville avant des événements importants, comme la fête du Canada. Dans ce cas, les ZAC les plus touchées ont eu l'impression qu'on ne leur donnait que la même information générale qu'à la population, plutôt qu'une information plus détaillée concernant, par exemple, les plans relatifs à la circulation, qu'elles pourraient utiliser pour mieux se préparer. Les entreprises estimaient ne pas avoir reçu l'information nécessaire pour se préparer à l'événement, malgré de multiples demandes. Je suis

convaincu, au vu des témoignages de conseillers municipaux et des directeurs généraux des ZAC, que les entreprises locales n'ont pas reçu le type d'information qu'elles recevraient normalement de la Ville et du SPO avant un événement majeur.

6. L'information fournie à la Commission de services policiers d'Ottawa

À l'approche de l'arrivée du Convoi de la liberté, la police informait non seulement la Ville, mais aussi la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO). L'information reçue par la CSPO en ce qui concerne la taille et le caractère prévus des manifestations était mixte. Si la Commission a reçu des renseignements laissant supposer une manifestation importante qui durerait longtemps, les informations indiquaient surtout que les manifestations seraient gérables et qu'elles ne dureraient que la fin de semaine.

Vers le 24 janvier, la présidente de la CSPO, Diane Deans, a été informée pour la première fois du Convoi de la liberté et de son arrivée prévue par le chef Sloly et John Steinbeck, directeur exécutif de la stratégie et des communications au SPO. Elle a reçu peu d'information à part le fait que le SPO était au courant de la manifestation à venir et qu'il travaillait à réunir des renseignements et à planifier en vue de l'arrivée du convoi.

Le 25 janvier, la CSPO a reçu une note d'information écrite de la cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson indiquant que le SPO s'attendait à une manifestation pacifique, mais qu'il s'agirait d'un [TRADUCTION] « événement important et extrêmement fluide qui pourrait se prolonger ». La note mentionnait que le nombre de camions ou de manifestants était inconnu, tout comme le temps qu'ils comptaient rester à Ottawa⁶. La même note d'information a été communiquée à M. Ayotte à la Ville. Plus tard le même jour, le message de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a été

⁶ Courriel de P. Ferguson à K. Ayotte, 25 janvier 2022, 16 h 58, OTT00000091.0001.

tempéré lors d'un appel téléphonique au cours duquel, selon la présidente Deans, le chef Sloly aurait dit qu'il serait [TRADUCTION] « très surpris s'ils étaient encore là lundi ». Le chef Sloly a déclaré à la Commission qu'il a dit à la présidente Deans qu'il serait étonné si l'essentiel de la manifestation se poursuivait jusqu'au lundi 31 janvier.

La présidente Deans a convoqué une réunion publique extraordinaire de la CSPO le 26 janvier. Il s'agit de la seule et unique réunion tenue avant l'arrivée du convoi au cours de laquelle la Commission a parlé des manifestations à venir. La présidente Deans a convoqué la réunion parce qu'elle estimait, au vu de l'information qu'elle avait trouvée dans les médias et sur les médias sociaux, que la manifestation à venir serait différente de celles que connaît généralement la région de la capitale nationale. Les conseillers municipaux, même ceux qui ne siègent pas à la Commission, ont été invités à poser des questions au commandement du SPO. Pour que la Commission reçoive un résumé adéquat des renseignements dont disposait alors le SPO, il aurait fallu qu'au moins une partie de la réunion se déroule à huis clos, mais ni la Commission elle-même ni le chef Sloly n'en a fait la demande.

Pendant la réunion, le chef Sloly a informé la Commission de la situation. La présidente Deans en a conclu que le SPO n'avait aucune raison de croire que la manifestation se transformerait en occupation prolongée. Le SPO s'attendait à ce que la manifestation dure la fin de semaine et à ce qu'un petit groupe de manifestants reste au début de la semaine suivante. Le chef Sloly a déclaré que le SPO s'attendait à ce que 1 000 à 2 000 personnes participent à la manifestation.

La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a également fait savoir que, d'après l'information obtenue par des contacts avec des organisateurs de la manifestation, [TRADUCTION] « ce serait un événement fluide qui pourrait se prolonger ». Ce message au sujet d'une manifestation prolongée semble contredire ce que venait de dire le chef Sloly. Apparemment, la Commission n'a pas relevé cette divergence potentielle lors de la réunion, malgré son importance évidente.

La présidente Deans se rappelle avoir mentionné cette divergence possible au chef Sloly plus tard, au cours d'un appel avec lui. Elle a témoigné que le chef Sloly a répondu qu'il estimait qu'aucun des renseignements que recevait le SPO ne l'amenait à conclure qu'il s'agirait d'autre chose que d'une manifestation dont les participants viendraient et repartiraient comme d'habitude. Le chef Sloly a déclaré à la Commission qu'à l'époque le chef adjoint Steve Bell l'avait informé que la plupart des activités du Convoi de la liberté cesseraient le 30 janvier.

La Commission de services policiers n'a reçu aucun résumé des renseignements que le SPO tirait des rapports du Projet Hendon. Comme je l'explique au chapitre 7, ces rapports produits par la PPO, bien qu'ils comportaient des limites, auraient fait comprendre à la Commission le risque d'une manifestation se transformant en occupation prolongée auquel Ottawa était peut-être exposée. Rétrospectivement, la présidente Deans a expliqué qu'elle aurait demandé un exposé à huis clos sur ces renseignements, si elle en avait connu l'existence. Il est évident que si le chef Sloly avait demandé une réunion à huis clos pour présenter un résumé des renseignements dont disposait le SPO, la Commission de services policiers aurait accédé à cette demande.

La Commission de services policiers n'a pas reçu d'information détaillée sur le plan opérationnel du SPO à la réunion du 26 janvier. Lors d'entretiens avec le chef Sloly, la présidente Deans a cru comprendre qu'un plan était en place. Elle avait l'impression que le chef Sloly ne voulait pas donner trop de détails sur le plan et, à ce stade, la Commission n'a pas demandé à en recevoir. La présidente Deans a expliqué que la Commission était d'accord avec les priorités du SPO pour l'opération à cette étape préliminaire. Plus précisément, la Commission appuyait le plan du SPO qui visait à faciliter l'exercice du droit de manifester, tout en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de pertes en vie humaine ou de blessures graves.

Le SPO n'a fait part à la réunion de la Commission d'aucune préoccupation concernant l'obtention de ressources. La présidente Deans a cru comprendre, à ses interactions

avec le chef Sloly, que le SPO disposait des ressources nécessaires pour gérer les manifestations. Cependant, c'était en présumant que les manifestations ne dureraient pas au-delà de la fin de semaine. La présidente Deans ne croit pas qu'il y ait eu des discussions avec le chef Sloly ou le SPO sur le plan du SPO pour intensifier l'intervention de la police si les manifestations duraient plus longtemps que prévu au départ. Comme je l'explique au chapitre 9, la dotation en personnel allait devenir un des principaux problèmes du SPO, même pendant la première fin de semaine et certainement quand les manifestations ont continué pendant la semaine.

Le chef Sloly n'a pas informé la Commission de services policiers que des renseignements laissaient entendre que la manifestation pourrait durer plus qu'une fin de semaine. Il a plutôt minimisé ce risque. En fait, le SPO dirait par la suite à la Commission de services policiers, au cours d'une réunion le 11 février, qu' [TRADUCTION] « aucun renseignement ne laissait supposer que la manifestation se transformerait comme elle l'a fait en occupation⁷ ». En outre, la direction du SPO a déclaré s'attendre à ce que de 1 000 à 2 000 personnes participent à la manifestation. En fait, au 27 janvier, le SPO avait prévu d'accueillir 3 000 véhicules au centre-ville. Rien n'indique que ce chiffre a été fourni à la Commission, pas plus qu'un chiffre plus exact quant au nombre de personnes attendues, alors que le SPO prévoyait l'arrivée d'environ 10 000 personnes avant le 26 janvier.

⁷ Procès-verbal de la réunion de la Commission de services policiers d'Ottawa, 11 février 2022, OPB00001648.

Chapitre 9

Les manifestations d'Ottawa



Les manifestations d'Ottawa

1. Introduction

Les chapitres précédents de ce rapport traitent de l'origine du Convoi de la liberté et de la façon dont la police et les représentants du gouvernement se sont préparés à l'arrivée des manifestants à Ottawa. Dans ce chapitre, je décris les événements qui se sont déroulés à Ottawa depuis la première fin de semaine des manifestations jusqu'à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. En procédant chronologiquement, je réunis les perspectives de la police, du gouvernement, des manifestants, des résidents et des entreprises. Ce chapitre illustre comment des dynamiques complexes au sein des groupes et entre ceux-ci ont façonné les événements à Ottawa.

Le point de vue du gouvernement fédéral est abordé plus en détail au chapitre 14.

2. L'arrivée des manifestants et la première fin de semaine : du 28 au 30 janvier 2022

Comme je l'explique au chapitre 6, le Convoi de la liberté n'était pas un groupe unifié de manifestants représenté par une seule organisation ou un seul leader. Il était composé de divers groupes ayant certains griefs communs. L'absence de direction centralisée a entraîné des problèmes de communication et d'organisation, qui se sont révélés à l'arrivée des manifestants à Ottawa. Leur arrivée peut être décrite comme chaotique, et au cours de la première fin de semaine à Ottawa, le chaos est devenu ingérable.

2.1 La préparation des manifestants à l'arrivée du convoi

Alors que le convoi se dirigeait de différentes régions du pays vers la capitale nationale, des individus et des groupes favorables à leur cause étaient sur le terrain à Ottawa pour se préparer à accueillir les camionneurs. L'une de ces démarches a été la campagne Adopt-A-Trucker, organisée par Chris Garrah. Adopt-A-Trucker avait deux rôles : la collecte de fonds et la coordination des bénévoles. Je discute de son travail de collecte de fonds au chapitre 13. Dans son rôle de coordination des bénévoles, Adopt-A-Trucker a mis en relation les camionneurs avec des habitants d'Ottawa prêts à leur fournir de la nourriture, des douches, l'occasion de faire la lessive et un logement.

M. Garrah s'est d'abord occupé de la sécurité et de la liaison avec la police, mais a ensuite transmis ces rôles à Daniel Bulford, un autre partisan du convoi. M. Bulford, ancien membre de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), avait travaillé comme tireur d'élite/observateur au sein du Groupe tactique d'intervention de la Division nationale. M. Bulford a quitté la GRC en décembre 2021, ayant perdu sa cote de sécurité pour s'être prononcé contre les obligations fédérales en matière de vaccination.

Le 27 janvier 2022, M. Bulford s'est présenté par courriel au Service de police d'Ottawa (SPO), à la GRC et au Service de protection parlementaire (SPP), qui fournit des services de sécurité à la Cité parlementaire à Ottawa. Il a indiqué qu'il serait dorénavant le principal point de contact concernant les services de sécurité bénévoles et a invité ces organismes à lui faire part de leurs préoccupations. M. Bulford a ajouté que les organisateurs s'attendaient à ce que les manifestants agissent avec respect et dans les limites de la loi, et que la plus grande préoccupation de toutes les personnes impliquées était que des influences extérieures tentent d'instiguer une action qui porterait atteinte à la crédibilité du groupe officiel du convoi et de ses partisans.

Le 27 janvier, le SPO a fourni à M. Bulford des cartes indiquant les endroits où les camions pouvaient se stationner au centre-ville. M. Bulford a transmis ces cartes à Tamara Lich, qui organisait aussi le convoi et qui se rendait à Ottawa avec un autre

organisateur, Chris Barber. Une copie a également été transmise à James Bauder, cofondateur du groupe opposé aux obligations vaccinales et du port du masque en lien avec la COVID-19, Canada Unity, qui a aidé à planifier et à faire connaître les itinéraires du convoi à travers le pays.

2.2 L'organisation de la réponse d'Ottawa

Le Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN) est dirigé par la police et est interjuridictionnel. Le CCRCN et le Centre des opérations d'urgence (COU), dirigé par la Ville d'Ottawa, ont joué un rôle important dans la gestion des réponses municipale et policière à l'arrivée du convoi à Ottawa. Je discute de ces organismes au chapitre 8.

Le 28 janvier, à 8 h, le CCRCN a été activé comme centre de commandement pour soutenir le commandant des interventions du SPO, l'inspecteur Russell Lucas. Le COU a également été mobilisé pour gérer les impacts affectant les services municipaux en particulier, et pour agir en tant que soutien au CCRCN. Le Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence (GGCU) – organe composé de représentants des villes d'Ottawa (Ontario) et de Gatineau (Québec), ainsi que de divers organismes d'application de la loi – a également été mobilisé le 28 janvier.

Le SPO avait un rôle de leadership dans la gestion des manifestations et avait le commandement de l'événement. La Ville et les agences partenaires, telles que la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et la GRC, comprenaient que la gestion des manifestations relevait entièrement de la responsabilité du SPO. Du point de vue de la Ville, son rôle, y compris celui du COU, était de soutenir le SPO et d'atténuer l'impact des manifestations sur les résidents et les entreprises.

2.3 L'arrivée du convoi

Avant l'arrivée du convoi, la Ville a recommandé aux résidents d'éviter tout déplacement inutile au centre-ville. Le plan initial des organisateurs prévoyait que les convois en provenance de l'ouest, de l'est et du sud convergent vers la ville d'Arnprior

(Ontario) le 28 janvier pour s'organiser, puis qu'ils se rendent à Ottawa en un seul convoi le lendemain. Cependant, certains véhicules ont commencé à arriver à Ottawa le 28 janvier, soit un jour plus tôt que prévu.

M. Barber a témoigné qu'il avait été surpris par la présence de gros véhicules commerciaux au centre-ville d'Ottawa avant l'arrivée prévue du convoi. J'ai entendu différentes explications sur la raison pour laquelle certains véhicules sont arrivés un jour plus tôt que prévu. M. Barber a témoigné que certains des premiers véhicules arrivés étaient des opérateurs de semi-remorques qui ne participaient pas au convoi lorsqu'il traversait le pays, mais qui se trouvaient par hasard dans la région d'Ottawa et qui se sont joints à la manifestation. M. Bauder, quant à lui, a indiqué que l'arrivée a été répartie sur deux journées en raison de la taille du convoi. Quoi qu'il en soit, le résultat a été ce que M. Barber a décrit comme un [TRADUCTION] « chaos non organisé », avec des camions et d'autres véhicules « partout¹ ».

Dans un premier temps, le SPO a pu faciliter l'arrivée ordonnée des manifestants. Les véhicules des manifestants ont occupé des positions bien en vue sur la rue Wellington, devant le Parlement, comme le prévoyait le sous-plan de circulation du SPO, et des agents chargés de l'application des règlements municipaux étaient postés dans tout le centre-ville d'Ottawa pour s'assurer que les voies d'urgence restaient dégagées. Le SPO est resté en contact régulier avec de nombreux organisateurs du convoi, dont MM. Bauder et Barber, pour connaître leurs plans et s'assurer que les manifestants disposaient d'informations sur les itinéraires sécuritaires et les endroits appropriés pour se stationner. Les manifestants se sont montrés coopératifs et ont suivi les instructions de la police jusqu'aux zones de rassemblement désignées. Dans l'après-midi du 28 janvier, environ 150 camions avaient atteint le centre-ville, dont 20 sur la rue Wellington et 70 à 75 sur la rue Metcalfe. Cinquante autres camions se sont garés sur le site du chemin Coventry, où les manifestants ont installé de grandes tentes et du matériel de préparation de nourriture, et ont organisé des navettes vers le centre-ville.

¹ Témoignage de Chris Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 64.

Lorsque les véhicules ont commencé à se déplacer vers la rue Wellington, les voies d’urgence sont restées pour la plupart dégagées, bien que la Ville ait dû procéder à quelques remorquages pour les maintenir. Cependant, le nombre de véhicules qui ont commencé à arriver a posé de sérieux problèmes, notamment des répercussions importantes sur la circulation dans le secteur immédiat de la rue Wellington et sur la promenade Sir-John-A.-Macdonald (SJAM). Dans la soirée du 28 janvier, la rue Wellington était encombrée de semi-remorques et d’autres véhicules. La police a imposé des restrictions de mouvement sur la SJAM et la rue Booth, ce qui a fait que certains manifestants se sont sentis « isolés » en raison de leur éloignement de la manifestation principale sur la rue Wellington. M. Bulford a travaillé avec l’équipe de liaison policière (ELP) du SPO pendant la nuit afin d’identifier des emplacements appropriés au centre-ville pour des camions supplémentaires.

Alors que la Ville et le SPO se débattaient sous la pression de l’arrivée des manifestants, ils étaient également conscients que la situation allait bientôt devenir encore plus difficile. Selon INTERSECT – l’initiative multijuridictionnelle de partage de la préparation aux situations d’urgence tous risques de la région de la capitale nationale dont je parle au chapitre 7 – plus de 3000 véhicules supplémentaires devaient arriver à Ottawa dans l’après-midi du samedi 29 janvier.

Dans la nuit du 28 au 29 janvier, des signes avant-coureurs ont montré que certains manifestants étaient prêts à adopter un comportement perturbateur. Premièrement, des manifestants de la rue Wellington ont averti le SPO que [TRADUCTION] « l’enfer au complet va se déchaîner » et que des tracteurs allaient passer à travers les barrages routiers pour se rendre sur la rue Wellington parce que le SPO n’avait pas laissé entrer suffisamment de véhicules. Deuxièmement, le SPO a retiré ses agents de la rue Queen pour désamorcer la situation après qu’un groupe de manifestants a bloqué la rue et réagi avec hostilité aux efforts de la police pour les déplacer. Troisièmement, des manifestants ont abusé verbalement de la police, l’ont intimidée et, dans un cas, ont encerclé une voiture de police. Quatrièmement, certains manifestants ont enfreint les règlements municipaux, notamment en allumant des feux d’artifice au Monument commémoratif de guerre du Canada, en faisant un feu en plein air sur la rue Wellington

et en faisant retentir un klaxon à air comprimé à minuit. Le commandant opérationnel de l'équipe de nuit du SPO a écrit dans une note d'information que de petites factions de manifestants semblaient déterminées à perturber la circulation, et que le SPO aurait probablement du mal à maintenir les voies d'urgence ouvertes le 29 janvier.

Le SPO s'attendait à ce qu'un grand nombre de manifestants et de véhicules arrivent le 29 janvier, mais ne prévoyait pas que ses forces seraient submergées. L'inspecteur Lucas du SPO s'attendait à ce qu'environ 4 000 à 5 000 véhicules et 10 000 manifestants participent à la manifestation. Malgré le grand nombre de véhicules et de manifestants prévus, le chef du SPO, Peter Sloly, a été informé à 10 h le 29 janvier que le sous-plan de circulation fonctionnait toujours et que les participants au convoi respectaient les ententes avec l'ELP concernant les endroits où se stationner. À ce moment-là, la principale préoccupation du chef Sloly était qu'une poignée de participants au convoi pourraient rester après la fin de semaine, comme cela s'était produit lors de manifestations précédentes, et installer de 5 à 20 tentes dans un parc.

Un grand nombre des manifestants qui sont arrivés le 29 janvier voulaient se garer près de la Colline du Parlement, où les événements de la fin de semaine devaient avoir lieu. Certains manifestants ont pu obtenir des places de stationnement à proximité. Par exemple, la police a escorté M. Barber depuis le Queensway (autoroute 417) et lui a permis de se stationner sur la rue Wellington, près de la Cour suprême du Canada. Il n'a pas pu aller plus loin, car des semi-remorques étaient stationnés de ce point jusqu'à la Colline du Parlement. Des véhicules ont également trouvé des emplacements pour s'installer dans d'autres secteurs du centre-ville. M. Bauder a stationné son véhicule récréatif au parc de la Confédération. Selon M. Bauder, il a obtenu la permission d'utiliser le parc de la Confédération comme aire de rassemblement, comme il l'avait fait lors d'un convoi qu'il avait organisé pour une manifestation l'automne précédent. La véracité de ce fait est incertaine. Un autre groupe de manifestants, principalement du Québec, s'est stationné à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex.

Des milliers de véhicules ont bloqué le centre-ville. Le SPO a essayé d'empêcher d'autres véhicules d'y entrer. Après que M. Barber a été autorisé à entrer dans la rue Wellington, par exemple, le SPO a arrêté les autres véhicules du convoi avec lequel il voyageait sur la SJAM, à la hauteur de la rue Booth. Cela a frustré les conducteurs, qui voulaient se stationner plus près de la Colline du Parlement.

Quelques heures après l'appel matinal du commandement du SPO le 29 janvier, le nombre de véhicules du convoi et de participants qui sont arrivés a submergé la police. Certains manifestants ont commencé à se stationner en dehors des zones de rassemblement désignées, à ignorer les instructions de la police et à contourner les barrières policières. Le nombre impressionnant de véhicules, combiné aux nombreuses façons d'entrer dans la ville, a rendu impossible le contrôle total de leurs mouvements. À l'approche de midi, les agents de la circulation ont signalé qu'ils étaient débordés. À 12 h 21, alors que d'autres convois étaient encore en route, l'inspecteur Lucas du SPO a signalé que tous les agents de sécurité, l'ELP et les agents de la circulation disponibles avaient été épuisés et que le SPO commençait à déployer des unités de maintien de l'ordre (UMO) pour effectuer des patrouilles à pied afin de dissimuler son manque d'effectifs. Les UMO n'étaient donc pas disponibles pour les tâches qu'elles seules avaient la formation et l'équipement pour effectuer.

En milieu d'après-midi, les points d'entrée du centre-ville d'Ottawa étaient bloqués et impraticables. Les ponts entre l'Ontario et le Québec ont également été touchés au cours de la fin de semaine. Un point de contrôle a été mis en place au pont des Chaudières pour s'assurer que les travailleurs essentiels du Québec puissent accéder à Ottawa. Les véhicules d'urgence pouvaient encore accéder au centre-ville avec quelques difficultés.

À ce moment-là, on estimait que 6 000 personnes se trouvaient sur la Colline du Parlement et que 6 000 à 7 000 autres personnes s'étaient rassemblées le long de la rue Wellington, bien que ces chiffres aient fluctué tout au long de la fin de semaine. Le pic de fréquentation sur la Colline du Parlement le samedi est estimé à près de 8 000 personnes. Il y a eu de plus petits rassemblements de manifestants au parc de

la Confédération, au Centre Rideau et dans les environs. Dans un courriel adressé au conseil municipal, Kim Ayotte, directeur des Services de protection et d'urgence d'Ottawa, a également signalé l'existence de « convois itinérants » qui traversaient la ville en klaxonnant et en perturbant la circulation dans les zones environnantes.

Le chef Sloly a témoigné que cette perte de contrôle dans le centre-ville a [TRADUCTION] « frappé [le SPO] en plein dans le nez » et l'a terrassé². L'inspecteur Lucas et lui ont comparé les tentatives de réponse du SPO à [TRADUCTION] « boire d'un boyau d'incendie³ ».

L'afflux massif de manifestants a entraîné plusieurs conséquences sur les opérations du SPO le 29 janvier. Tout d'abord, comme en a témoigné le chef Sloly, le plan de circulation s'est effondré et le SPO a commencé à perdre la capacité de gérer les rues du centre-ville. Tout au long de la journée, le SPO a perdu le contrôle de la rue Kent et de la rue Rideau, de plusieurs rues nord-sud et de la voie d'urgence de la rue Wellington.

Deuxièmement, le SPO n'a pas été en mesure d'empêcher l'entrée des équipements lourds dans le centre-ville d'Ottawa. Comme je l'explique au chapitre 7, alors que le SPO prévoyait autoriser les camions à pénétrer dans le centre-ville, il avait l'intention de détourner les équipements lourds de cette zone. Cependant, le matin du 29 janvier, un camion-grue – un camion lourd à plateau utilisé pour soulever et livrer des équipements de construction – était entré dans le centre-ville. Le camion-grue portait une grande grue à laquelle était attachée une petite boule. Les manifestants ont utilisé la grue pour hisser un drapeau canadien devant la fenêtre supérieure du bureau du premier ministre et ont utilisé le plateau comme scène pour des manifestations. Bien que le camion n'ait pas été utilisé pour endommager des bâtiments, le surintendant Craig Abrams, commandant stratégique chargé du maintien de l'ordre concernant le Convoi de la liberté pour la région Est de la PPO, a déclaré qu'une mauvaise

² Témoignage de Peter Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 54.

³ Témoignage de Russell Lucas, transcription, 25 octobre 2022, p. 36 et 37; Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022.

utilisation du camion-grue poserait un grave danger pour les personnes ou les biens. Le 30 janvier, les manifestants ont effectivement utilisé le camion-grue pour enlever des barricades, ce qui a encore réduit la capacité du SPO à contrôler la situation. Lorsqu'il a été interrogé à ce sujet, le chef adjoint Steve Bell du SPO n'a pas expliqué comment le camion-grue est entré au centre-ville d'Ottawa, alors que le SPO avait prévu de détourner les équipements lourds.

La troisième conséquence de ces événements est que le SPO a largement perdu la capacité de faire respecter la loi. Lorsqu'il était confronté à des activités illégales de la part des manifestants, le SPO n'avait pas la capacité de dresser des contraventions, de porter des accusations ou de procéder à des arrestations. L'inspecteur Lucas du SPO a déterminé que le nombre de manifestants obligeait le SPO à [TRADUCTION] « choisir ses combats », et il s'est concentré sur la sécurité publique et la tentative de rétablir la stabilité plutôt que sur la répression. Bien que cela ait pu être une ligne de conduite prudente compte tenu des circonstances, ce laxisme a contribué à un sentiment général d'anarchie qui a fini par caractériser la façon dont de nombreux résidents ont vécu les manifestations.

Le soir du 29 janvier et le début de la matinée du 30 janvier ont présenté de nouveaux défis. Les forces de l'ordre ont signalé que certains petits groupes ne maintenaient pas la paix, et des ambulanciers ont signalé avoir été agressés par des manifestants. Les forces de l'ordre ont eu des difficultés à maintenir les fermetures de routes, car certains manifestants harcelaient les agents et créaient des blocages avec leurs camions. Un véhicule lourd de la Ville d'Ottawa a été endommagé. On a signalé que quelqu'un avait ajouté un accélérateur à la Flamme du centenaire sur la Colline du Parlement.

Même si la situation s'est aggravée tout au long de la journée du 29 janvier, le SPO n'a pas semblé reconnaître qu'il était confronté à ce qui allait devenir une perturbation durable et bien ancrée dans la ville. La direction du SPO (c'est-à-dire le chef et les chefs adjoints) s'attendait toujours à ce que la plupart des manifestants partent rapidement. Les procès-verbaux des réunions de commandement du 29 janvier au

soir et du 30 janvier au matin indiquent que le principal défi du SPO était de faciliter le départ des manifestants, plutôt que de s'occuper des manifestants qui voulaient rester.

En ne reconnaissant pas la gravité de ce à quoi il était confronté, le SPO a raté l'occasion de prendre les premières offres de soutien d'autres forces de l'ordre. Le 29 janvier, le surintendant Abrams de la PPO a commencé à se préparer à un événement prolongé, car il savait que de nombreux manifestants avaient l'intention de rester. Il a offert 18 agents de première ligne de la PPO pour aider le SPO. Il s'agissait du nombre maximal d'agents que la PPO pouvait déployer à ce moment-là sans mettre en danger les services policiers de première ligne ailleurs. La direction du SPO a décliné l'offre, car elle estimait que le SPO n'avait pas besoin de ces agents.

2.4 La réponse du Service de police d'Ottawa

L'afflux de véhicules du Convoi de la liberté et le comportement perturbateur de certains manifestants ont plongé le commandement opérationnel du SPO au CCRCN dans un état de dysfonctionnement. L'inspecteur Lucas du SPO a décrit l'atmosphère au CCRCN comme chaotique et a expliqué que son équipe et lui n'avaient ni la capacité de traiter les informations entrantes ni les ressources pour répondre aux besoins auxquels ils étaient confrontés. En fin d'après-midi le 29 janvier, la représentante de la PPO au CCRCN, l'inspectrice Dawn Ferguson, a rapporté au surintendant Abrams de la PPO que les membres du SPO au CCRCN étaient paniqués et qu'ils juraient et criaient des ordres entre eux et aux agences partenaires. Selon elle, l'événement dépassait clairement les capacités du SPO et le SPO perdait le contrôle. Le SPO ne savait pas comment réagir à l'événement, notamment comment allouer efficacement les ressources. Il était évident pour le surintendant Abrams de la PPO que le plan opérationnel initial du SPO s'était effondré et que le SPO avait du mal à déterminer son prochain plan. Néanmoins, le SPO s'attendait toujours à ce que les manifestants partent dans les jours suivants et a refusé l'aide offerte par la PPO. Le 30 janvier, le commissaire Thomas Carrique de la PPO était informé du dysfonctionnement du

commandement opérationnel du SPO au CCRCN et de l'effondrement du plan du SPO.

L'inspecteur Lucas du SPO a tenté de rétablir la normalité en demandant aux organismes partenaires de détourner les véhicules entrants loin du centre-ville et en bloquant l'accès à cette zone. Dans l'après-midi du 29 janvier, la PPO a détourné le convoi provenant de l'ouest vers la SJAM, et la Sûreté du Québec et le Service de police de la Ville de Gatineau ont détourné un autre convoi en direction d'Ottawa vers Gatineau. De même, la PPO a utilisé des points de contrôle tenus par des agents ainsi que de l'équipement lourd et des barrières en béton fournis par la Ville pour bloquer l'accès au centre-ville.

Cependant, le SPO avait des difficultés à bloquer l'accès au centre-ville en raison d'un manque de personnel et des tentatives des manifestants de se faufiler entre les agents et de démonter les barricades. Certains agents de l'équipe de jour étaient en service pendant plus de 15 heures, et certains agents n'ont pas été relevés par des équipes de remplacement cette nuit-là. Le centre de commandement du SPO n'a pas non plus pu confirmer que tous les agents avaient terminé leur quart de travail de façon sécuritaire. Dans la nuit du 29 au 30 janvier, le SPO a dû retirer des agents d'un point de circulation à l'intersection des rues Wellington et Elgin, car il n'a pas pu renforcer rapidement ces agents lorsqu'un groupe de manifestants et de camions a menacé de les contourner. De plus, les manifestants ont tenté de perturber les camions lourds de la Ville d'Ottawa sans escorte que le SPO utilisait pour bloquer la circulation et d'enlever les barrières en béton. Cette nuit-là, le SPO a reçu des informations selon lesquelles les manifestants maltrahaient, intimidaient et jetaient des pierres sur les conducteurs des camions de la Ville, et tentaient de leur offrir des pots-de-vin. Le lendemain, les manifestants ont utilisé leur camion-grue sur la rue Wellington pour enlever une grande barrière de béton protégeant l'accès à la Cour suprême du Canada. Le comportement des manifestants a incité le SPO à affecter des agents aux postes de contrôle de la circulation, ce qui a accru les difficultés de dotation en personnel du SPO.

Le SPO a aggravé son manque de plans de contingence et son manque de personnel en adoptant une approche du « tout ou rien » dans les négociations avec les manifestants. Le sergent d'état-major John Ferguson, chef de l'ELP du SPO, a noté que le SPO avait adopté un état d'esprit retranché et n'a pas négocié avec les manifestants pendant la fin de semaine.

Le SPO a démontré cet état d'esprit en rejetant deux propositions de négociation des manifestants. Premièrement, le SPO a rejeté une offre des manifestants de rouvrir la circulation sur la SJAM si le SPO leur permettait de rejoindre le reste des véhicules des manifestants au centre-ville. Un commandant du SPO au CCRCN a informé le sergent d'état-major Ferguson que le SPO n'accepterait pas ce type d'engagement parce que les manifestants n'avaient pas fait preuve de bonne foi dans leurs actions jusqu'à ce moment-là. Deuxièmement, dans la soirée du 30 janvier, l'ELP du SPO a indiqué que les organisateurs du Convoi de la liberté étaient déterminés à rester, mais qu'ils avaient proposé de déplacer les camions du Convoi de la liberté sur le côté de la rue Wellington. Le SPO a également rejeté cette proposition et a insisté pour que les camions quittent entièrement la rue Wellington. Le SPO n'était disposé qu'à faciliter les manifestations piétonnes sur la rue Wellington.

2.5 L'application des règlements de la Ville

Les Services des règlements municipaux (SRM) de la Ville d'Ottawa sont un organisme chargé de l'application des règlements. Ils ont le pouvoir d'enlever les véhicules conformément au règlement sur la circulation et le stationnement de la Ville, de fermer les routes aux piétons ou aux véhicules et de donner des amendes. Ces responsabilités sont partagées avec le SPO. Comme le SPO était l'organisme responsable de l'événement, il a pris toutes les décisions opérationnelles et d'application de la loi. Cela incluait les décisions et actions qui relèvent normalement de la compétence de la Ville, telles que les décisions de dresser des contraventions pour les véhicules ou les remorquer, d'appliquer les règlements et de restreindre la circulation en fermant des rues.

Avant le 29 janvier, les SRM d'Ottawa exerçaient leur pouvoir de dresser des contraventions et de remorquer des véhicules indépendamment du SPO, mais ils soutenaient les opérations du SPO et agissaient selon ses instructions si nécessaire. Les agents chargés de l'application des règlements municipaux ont reçu pour instruction de procéder avec prudence, car le SPO avait fait savoir aux SRM que tout point de contact pouvait conduire à un incident grave ou à une émeute. La première fin de semaine, 24 véhicules ont été remorqués. Il s'agissait de véhicules personnels et non de camions. La Ville disposait en tout temps d'une capacité de remorquage pour les véhicules personnels, mais les véhicules n'étaient remorqués que s'ils bloquaient une voie d'urgence.

Le 29 janvier, le SPO a demandé à la Ville de donner à ses agents chargés de l'application des règlements municipaux la consigne de ne pas dresser de contraventions pour les véhicules dans le centre-ville ou les remorquer sans l'autorisation de la police. Plus tard, cette directive s'est étendue à toute zone de la ville et à tout véhicule dont on pouvait raisonnablement penser qu'il était associé au convoi. Le SPO a également déterminé si le Service des incendies d'Ottawa appliquerait le code de prévention des incendies. Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, le SPO a largement perdu la capacité de faire appliquer la loi à partir du 29 janvier.

Le 30 janvier, il était évident que les forces de l'ordre et les responsables de la Ville craignaient que le comportement des manifestants ne s'aggrave et qu'Ottawa ne soit confrontée à une émeute si les manifestations n'étaient pas gérées avec diplomatie. Dans un courriel adressé au directeur municipal, Steve Kanellakos, M. Ayotte a indiqué qu'il pensait que l'émission de contraventions et le remorquage des véhicules [TRADUCTION] « pourraient être le point de basculement⁴ ». De même, le chef Sloly du SPO a informé la Ville que le SPO avait une capacité limitée pour effectuer des contrôles et des remorquages et que cela présentait des risques. Pour des raisons de sécurité, le SPO escorterait tous les intervenants devant accéder au périmètre intérieur, y compris les premiers intervenants et les opérateurs d'équipement lourd.

⁴ Courriel de Kim Ayotte, 30 janvier 2022, OTT00001239.

2.6 Les manifestants lors de la première fin de semaine

Un thème récurrent dans les témoignages des organisateurs et des participants aux manifestations est que celles-ci avaient une atmosphère de fête. Les organisateurs ont décrit des scènes de personnes s'étreignant et dansant dans les rues. Patrick King, organisateur du convoi, a dit que c'était comme Woodstock. Les témoignages des manifestants ont également révélé un sentiment de soulagement à l'idée d'entrer en contact avec d'autres gens en personne après l'isolement provoqué par la pandémie.

Cependant, la première fin de semaine n'a pas été une fête pour de nombreux résidents et entreprises d'Ottawa. Bien que la plupart des manifestants n'étaient pas violents, leur comportement était tout de même perturbateur. Des incidents ont été signalés concernant le Monument commémoratif de guerre, la Tombe du Soldat inconnu et la statue de Terry Fox, ce que de nombreux résidents ont trouvé inapproprié et dérangeant. Le service paramédical d'Ottawa a déclaré avoir traité 17 patients associés à la manifestation. Sept d'entre eux ont été transportés à l'hôpital. Les Bergers de l'espoir, un refuge pour les personnes en situation d'itinérance, ont signalé que le personnel avait été harcelé par des manifestants pendant les repas et qu'un utilisateur du service et un agent de sécurité avaient été agressés par des individus apparemment associés à la manifestation.

Les manifestants ont également perturbé des infrastructures importantes. Les piétons se sont entassés sur les autoroutes et ont forcé la fermeture temporaire de l'autoroute 417. Les grandes foules de manifestants au Centre Rideau – dont beaucoup étaient non masqués pour défier les mesures de santé publique – ont forcé sa fermeture ainsi que celle de 175 entreprises qui emploient quelque 1 500 travailleurs. Le Centre Rideau allait fermer ses portes pendant 25 jours.

Le 30 janvier, les organisateurs du Convoi de la liberté ont tenu une conférence de presse au cours de laquelle ils ont abordé les événements de la première fin de semaine. Tamara Lich et Chris Barber y ont participé, ainsi que Benjamin Dichter.

M. Dichter est un camionneur et un producteur de balados de Toronto. Il a un long passé en politique, s'étant présenté sans succès au conseil municipal de Toronto en 2014 et comme candidat conservateur pour Toronto-Danforth lors des élections fédérales de 2015. Il a également fondé l'organisation LGBTory, une organisation de défense des intérêts des conservateurs LGBTQ+. M^{me} Lich a demandé à M. Dichter, qu'elle connaissait depuis plusieurs années, de l'aider dans ses relations avec les médias, notamment en préparant des communiqués de presse et en gérant les médias sociaux.

Au cours de la conférence de presse, M. Dichter a observé que le [TRADUCTION] « nombre écrasant de camions » avait créé un « cauchemar logistique », qu'il a qualifié de « génial ». Il a poursuivi : « C'est ce que nous voulons. Nous voulons un cauchemar logistique pour le gouvernement parce qu'il résout tous nos problèmes, n'est-ce pas? Eh bien, ils peuvent résoudre ce problème pour nous⁵ ». M. Dichter a ajouté que les camionneurs avaient l'intention de rester à long terme et qu'ils avaient la capacité financière de le faire.

La conférence de presse a également abordé les rapports des médias sur le comportement inquiétant des manifestants. M. Barber et M^{me} Lich ont nié qu'une personne associée à leur groupe ait été impliquée dans la dégradation de monuments ou dans le fait d'uriner sur des monuments commémoratifs de guerre. M. Dichter a ajouté qu'il n'y avait rien de controversé dans le fait que les manifestants aient orné la statue de Terry Fox près de la Colline du Parlement d'une pancarte disant [TRADUCTION] « Libérez-nous des mandats » et d'un drapeau canadien. M. Dichter a rejeté l'information que des manifestants auraient arboré des drapeaux nazis et confédérés, la qualifiant de [TRADUCTION] « canular haineux », et a souligné la diversité des manifestants et des organisateurs.

Bien que les organisateurs aient désavoué les symboles haineux et déclaré que des acteurs malveillants étaient utilisés pour présenter injustement les manifestants sous un jour négatif, bon nombre des organisateurs eux-mêmes avaient, comme

⁵ Transcription de la conférence de presse du 30 janvier 2022, COM00000895, p. 3 et 4.

l'a dit M. Barber, [TRADUCTION] « des squelettes dans le placard ». Je discute des préoccupations de M^{me} Lich concernant la rhétorique en ligne de M. King, un autre organisateur, au chapitre 6. M. Barber avait l'habitude de poster ce qu'il décrivait lui-même comme [TRADUCTION] « des mèmes méchants et de mauvais goût » au contenu raciste et antimusulman⁶. M. Dichter, quant à lui, avait déclaré dans un discours en 2018 que [TRADUCTION] « l'adaptation de l'islam politique pourrait notre société comme la syphilis⁷ ».

Il existe une tension évidente entre les déclarations des organisateurs eux-mêmes et leur désir d'attribuer les symboles haineux et les comportements problématiques à des personnes externes. Lorsqu'ils ont été confrontés à leurs déclarations lors des audiences, MM. King et Dichter ont cherché à les expliquer. Seul M. Barber était prêt à reconnaître les problèmes liés à ses commentaires passés et a exprimé le désir de changer.

2.7 La première fin de semaine se termine, et certains manifestants demeurent

Au cours de la fin de semaine des 29 et 30 janvier, le noyau dur des manifestants a commencé à établir des campements au centre-ville d'Ottawa, principalement sur la rue Wellington. D'autres groupes s'établissaient près du Monument commémoratif de guerre du Canada, à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex, sur les rues Metcalfe, Bank, Kent et Lyon, sur la SJAM et au 300, chemin Coventry. Le dimanche, la police a signalé qu'il y avait environ 50 véhicules sur la rue Wellington, 40 sur la SJAM, 200 au centre-ville et un embouteillage de 400 véhicules sur la rue Kent. Un grand nombre des véhicules au centre-ville et sur la rue Kent se trouvaient dans des zones résidentielles. À peu près au même moment, le SPO a appris que d'autres manifestants faisaient de nouvelles réservations d'hôtel pour la fin de semaine des 5 et 6 février. Ces deux événements ont permis de prévoir ce qui allait se passer au cours des deux semaines suivantes : un groupe central resterait dans le centre-ville

⁶ Témoignage de C. Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 49 et 50.

⁷ Témoignage de Benjamin Dichter, transcription, 3 novembre 2022, p. 62 et 63.

d'Ottawa pendant la semaine, et des milliers d'autres manifestants viendraient les renforcer la fin de semaine.

Dans son témoignage devant la Commission, le chef Sloly du SPO a déclaré que le 29 janvier, il s'attendait à ce que 5 à 10 % des manifestants et des véhicules restent sur place. Il semble que ni le chef Sloly, ni le chef adjoint Bell, ni la cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson, tous du SPO, ne se soient rendu compte que si dix pour cent des 4 000 à 5 000 véhicules attendus par le SPO restaient après la fin de semaine, cela signifiait que jusqu'à 500 véhicules resteraient à Ottawa et encombreraient le centre-ville. Le 30 ou le 31 janvier, le chef Sloly a déterminé que ce qui avait commencé comme une manifestation était devenu une occupation des rues d'Ottawa.

2.8 Les difficultés de dotation pour une opération prolongée

Le SPO ne disposait pas de plans reflétant l'intention des organisateurs du Convoi de la liberté de rester à Ottawa après le 30 janvier. Bien que le SPO ait préparé un plan de démobilisation le 29 janvier, il s'agissait d'un bref document de quatre pages qui ne contenait que des itinéraires de sortie pour les conducteurs qui voulaient partir et qui ne comportait pas de plans de maintien de l'ordre, de remorquage et d'arrestation pour déloger les manifestants qui restaient.

Le SPO n'a identifié le besoin d'élaborer ces plans qu'après s'être rendu compte, dans la soirée du dimanche 30 janvier, que les manifestants restaient sur place. Comme indiqué dans le procès-verbal de l'appel du commandement du 30 janvier à 17 h 30 : [TRADUCTION] « Les manifestants ne semblent pas partir; besoin d'un plan⁸ ». Plus tard dans la soirée, le chef Sloly du SPO a identifié trois options : (1) négocier avec les organisateurs; (2) mettre fin au convoi et déloger les gens; (3) une injonction obtenue par la Ville. Il a demandé que des plans pour poursuivre chaque option soient élaborés.

⁸ Notes du breffage de commandement n° 6, OPS00004878.

Il y avait un décalage entre les plans demandés par le chef Sloly et le personnel dont disposait le SPO pour les exécuter. Le problème central de la police était le manque de capacité, un problème inextricablement lié à une planification inadéquate. Comme en a témoigné la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO, le SPO n'avait prévu d'affecter du personnel au Convoi de la liberté que jusqu'au lundi 31 janvier à midi. Lors d'une réunion du commandement dans la soirée du 30 janvier, le chef Sloly, le chef adjoint Bell et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson ont constaté que le SPO ne pouvait pas maintenir le niveau d'effort policier existant et n'avait pas la capacité de continuer après le 2 février. Plus tard dans la soirée, l'inspecteur Lucas du SPO a signalé que le centre de commandement du SPO essayait toujours de concevoir des plans de contingence pour la dotation en personnel. Aussi, le SPO ne disposait que de trois à cinq dépanneuses, ce qui était insuffisant pour enlever la quantité de véhicules des manifestants qui restaient.

Le 30 janvier, à midi, le SPO a finalement demandé des agents de première ligne de la PPO et a indiqué que d'autres demandes d'assistance suivraient. Toutefois, le SPO était tellement débordé qu'il était incapable de déployer efficacement les agents de la PPO qui ont commencé à arriver ce jour-là. Le surintendant Abrams de la PPO a fourni 10 agents au SPO, mais le SPO n'en a déployé que deux. En conséquence, le surintendant Abrams a retiré les 10 agents. Il avait l'impression que le dysfonctionnement du commandement et la mauvaise coordination du SPO l'empêchaient d'utiliser efficacement les ressources de la PPO.

Les ressources insuffisantes du SPO et l'absence de plans de contingence développés à l'avance bouclaient un cercle vicieux. Comme le SPO n'avait pas élaboré de plans de contingence avant l'arrivée du Convoi de la liberté, il n'avait pas recruté suffisamment d'agents pour les exécuter. Ainsi, comme l'a déclaré le surintendant Abrams de la PPO, même si le SPO avait été en mesure d'élaborer rapidement des plans de contingence, il n'aurait toujours pas eu les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. De même, comme l'a témoigné le chef Sloly du SPO, au moment où le convoi est arrivé, il était trop tard pour demander et recevoir le nombre important de ressources des agences partenaires à temps pour réagir rapidement.

3. L'expérience des habitants d'Ottawa

Avant de poursuivre la description détaillée des événements qui ont eu lieu en février 2022 à Ottawa, il est important de décrire les répercussions globales des manifestations sur la ville d'Ottawa et ses habitants.

La manifestation du Convoi de la liberté à Ottawa a impliqué des dizaines, voire des centaines de milliers de personnes, chacune ayant sa propre expérience. Aucune enquête publique ne pourra recueillir un ensemble complet de témoignages de première main sur un événement comme celui-ci. Une grande partie de la preuve qui m'a été présentée était nécessairement anecdotique et par oui-dire, mais cela ne m'a pas empêché de comprendre ce qui s'est passé. J'ai entendu toute une série de témoignages de professionnels des forces de l'ordre, de représentants des gouvernements et d'habitants de la région, et j'ai reçu des documents contemporains qui décrivaient l'expérience des habitants d'Ottawa. J'accepte que ces éléments de preuve, pris dans leur ensemble, donnent un portrait juste de l'incidence des manifestations sur de nombreuses personnes à Ottawa.

3.1 Le bruit

Les coups de klaxon qui ont caractérisé la traversée du Canada par le Convoi de la liberté se sont poursuivis à son arrivée au centre-ville d'Ottawa. Les résidents en ont fait les frais. Bien qu'il y ait eu de nombreuses sources de bruit pendant les manifestations, la plus importante était l'utilisation de klaxons à air comprimé et de klaxons de train par les camions qui étaient entrés dans la ville. Tout au long de la première semaine des manifestations, les klaxons étaient presque constants, continuant toute la journée et, parfois, la nuit.

L'impact négatif de ces klaxons était évident, y compris pour les manifestants. Certains organisateurs de la manifestation ont essayé de mettre en place des « heures de silence » de 20 h à 8 h. Il y avait de la preuve contradictoire quant à la mesure dans laquelle cela a réussi. Même lorsqu'elles étaient respectées, les 12 heures de tranquillité n'ont guère contribué à atténuer le malaise des résidents pendant les

12 autres heures de la journée. Certains manifestants semblaient se réjouir du mal que causait le bruit. Dans une vidéo, M. King rit en évoquant l'incapacité des résidents à dormir à cause des klaxons.

Des mesures de bruit ont été effectuées dans les rues du centre-ville d'Ottawa pendant toute la durée des manifestations. Selon les données obtenues et analysées par la société canadienne de visualisation des données Spatial Media, la plupart des sites de manifestation du centre-ville présentaient des niveaux de bruit moyens de 90 à 110 décibels pendant la journée au cours de la première semaine. Zexi Li, résidente d'Ottawa qui a finalement obtenu une injonction pour faire taire les klaxons, comme je l'explique plus loin dans ce chapitre, a témoigné qu'elle a mesuré des niveaux de bruit atteignant 85 à 90 décibels à l'intérieur de son appartement du dixième étage. M^{me} Li allègue, dans le cadre d'un recours collectif contre les participants à la manifestation, que le bruit lui a causé un grave préjudice physique et psychologique.

Victoria De La Ronde, une autre résidente du centre-ville, a témoigné que le niveau de bruit à Ottawa lui a causé des difficultés à dormir, de l'anxiété, une perte auditive, des vertiges et l'audition de klaxons « fantômes ». Les feux d'artifice étaient une autre source de bruit pendant la manifestation. M^{me} De La Ronde a témoigné que des feux d'artifice étaient projetés contre ses fenêtres et qu'elle était terrifiée à l'idée qu'elles se brisent.

3.2 Les gaz d'échappement

De nombreux camions dans le centre-ville ont été laissés avec le moteur en marche la plupart du temps afin de garder les manifestants au chaud, étant donné les basses températures à Ottawa à cette période de l'année. L'un des effets importants de cette marche au ralenti était l'émission de fumées de diesel. Les gaz d'échappement étaient un problème sérieux sur les sites de manifestation du centre-ville, non seulement à l'extérieur dans les zones où se trouvaient les camions, mais aussi dans les maisons. Ces gaz d'échappement étaient une nuisance et affectaient probablement la respiration des gens. La situation est devenue suffisamment dangereuse pour que,

le 18 février, Santé publique Ottawa émette une mise en garde concernant le risque d'effets néfastes sur la santé.

3.3 La circulation et les services municipaux

Les manifestations ont perturbé la circulation à Ottawa, et les déplacements vers et depuis le Québec ont été particulièrement difficiles. Les hôpitaux locaux ont informé la Ville que les travailleurs de la santé devaient faire de longs trajets, tout comme les patients. Le Centre hospitalier pour enfants de l'Est de l'Ontario a signalé que ses patients atteints de cancer avaient des difficultés à accéder aux traitements de chimiothérapie et de radiothérapie. La Ville a collaboré avec ses partenaires du secteur de la santé pour trouver des chambres d'hôtel à l'extérieur du centre-ville pour un petit groupe de clients à haut risque des services de soins à domicile et communautaires, dont le niveau de soins était compromis en raison des problèmes de circulation.

Les camions stationnés n'étaient pas la seule source de problèmes. Pendant la présence du convoi, des convois escargot ont eu lieu dans toute la ville, y compris dans les quartiers résidentiels. Des images et des vidéos montrent de gros camions stationnés sur les trottoirs et, parfois, conduits de manière dangereuse.

Les services municipaux, en particulier ceux du centre-ville, ont également été sérieusement perturbés par les manifestations. Cela comprenait l'accès à l'hôtel de ville, les bibliothèques locales, les cliniques de vaccination contre la COVID-19, les opérations de déneigement, les services communautaires et sociaux, et les transports en commun. Deux garderies municipales situées au centre-ville ont dû fermer pendant les manifestations, ce qui a affecté plusieurs familles.

3.4 La sécurité publique, les menaces et la violence

J'ai entendu des témoins décrire un état général d'anarchie au centre-ville. Il y avait une rupture de l'ordre et des normes sociales, comme en témoignent des signalements de personnes urinant et déféquant en public, de rues bloquées par des camions, de

camions au moteur tournant au ralenti, de feux ouverts et de feux d'artifice allumés de jour comme de nuit. Certaines activités ont également mis en danger la santé et la sécurité publiques. La manipulation de substances inflammables et explosives en est un exemple. J'ai entendu des témoignages selon lesquels des manifestants utilisaient des feux ouverts pour se réchauffer alors que du diesel, du propane et des feux d'artifice étaient entreposés à proximité.

Pendant les manifestations, les services 911 d'Ottawa ont été débordés. En plus d'un nombre plus élevé que d'habitude d'appels légitimes, il y a eu de nombreux faux appels au 911, ce qui posait un risque évident pour la sécurité publique.

Le chef Sloly du SPO a décrit un large éventail de désordres sociaux qu'il a qualifiés [TRADUCTION] d'« agressifs », notamment « des comportements menaçants et intimidants, des comportements physiquement et psychologiquement agressifs, et oui, des comportements haineux » de la part de certains participants au convoi⁹. Ce comportement incluait, sans y être limité, des voies de fait en vertu du *Code criminel*. J'accepte que ces comportements se soient produits. J'ai entendu des rapports crédibles de résidents se sentant menacés et harcelés par les manifestants. Cela était particulièrement vrai pour ceux qui portaient des masques en public, car ils ont parfois été victimes de harcèlement et de menaces de violence. Dans certains cas, les manifestants ont tenté d'enlever les masques des résidents, ce qui a entraîné des altercations physiques. Des altercations physiques ont également été signalées aux stations de transport en commun entre des résidents et des personnes soupçonnées d'être associées à la manifestation. Certains membres du personnel municipal présents sur les lieux de la manifestation ont également été harcelés ou menacés, notamment des ambulanciers qui ont été victimes d'insultes raciales. Des pierres ont aussi été lancées sur leur véhicule.

Des personnalités publiques ont également été menacées. Le 3 février, un individu a été inculpé pour avoir proféré des menaces à l'encontre du maire d'Ottawa, Jim Watson. Le même individu aurait proféré des menaces de mort à l'encontre du chef

⁹ Témoignage de P. Sloly, transcription, 31 octobre 2022, p. 47, 80, 83 et 236.

Sloly du SPO. M. Ayotte et sa famille, la présidente Diane Deans de la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) et son personnel, ainsi que les conseillers municipaux Catherine McKenney et Mathieu Fleury ont également reçu des menaces. En fait, un groupe de manifestants s'est rendu au domicile du conseiller Fleury dans deux camionnettes avec des drapeaux en criant des « absurdités » pour l'intimider, lui et sa famille. En conséquence, le conseiller Fleury a relocalisé sa famille jusqu'à ce que les manifestations se calment.

L'avocat du groupe organisateur de la manifestation a souligné le faible nombre d'accusations portées en vertu du *Code criminel* pour suggérer qu'il y avait eu peu ou pas de violence, de harcèlement ou d'autres comportements illégaux. Cependant, le chef Sloly du SPO a témoigné qu'il était difficile d'enquêter sur de nombreuses infractions présumées, notamment parce que le SPO était débordé et avait une capacité d'enquête limitée. Il a convenu que [TRADUCTION] « les données disponibles concernant une activité criminelle qui a fait l'objet d'une enquête et a donné lieu à des accusations ne sont pas nécessairement un indicateur fiable de l'ampleur de la criminalité au cours de l'occupation¹⁰ ». J'accepte cette explication, et ne tire donc pas les conclusions que les organisateurs de la manifestation m'ont demandé de formuler à partir des données d'arrestation.

3.5 Les symboles de haine et d'intolérance

Certains habitants se sont sentis particulièrement visés par les manifestants. Lors des audiences, j'ai reçu de la preuve concernant des insultes homophobes et transphobes adressées à des résidents et de résidents racialisés s'étant sentis visés. Les actions de certains manifestants ont également été condamnées par des groupes autochtones.

Les citoyens ont vu des symboles de haine dans leur communauté, notamment des croix gammées et des drapeaux confédérés. La présence de ces symboles dans la communauté a provoqué chez plusieurs un sentiment d'intimidation et de peur.

¹⁰ Témoignage de P. Sloly, transcription, 31 octobre 2022, p. 100 et 164.

Un symbole présent, mais dont la signification est contestée, est le drapeau d'un groupe appelé Diagonon. Diagonon a été créé par Jeremy Mackenzie, un baladodiffuseur et une personnalité en ligne. M. Mackenzie était présent à Ottawa avec d'autres membres du groupe pendant la première fin de semaine des manifestations. Pendant son séjour à Ottawa, M. Mackenzie a fait la promotion de Diagonon et a distribué des cartes de visite portant son logo.

Les services de police et de renseignement considèrent Diagonon comme une organisation extrémiste de type milice. M. Mackenzie a décrit Diagonon comme une communauté de ses admirateurs et a expliqué que les forces de l'ordre l'ont qualifié d'organisation extrémiste parce qu'il a critiqué la GRC. Il a également attribué la perception négative de Diagonon au travail du Canadian Anti-Hate Network, qu'il a qualifié de non crédible. Le Canadian Anti-Hate Network, après avoir entendu son témoignage, a répondu par une déclaration sous serment dans laquelle il décrit Diagonon comme une organisation extrémiste aux tendances antisémites et islamophobes¹¹.

3.6 La peur et l'anxiété

Certains résidents avaient trop peur pour quitter leur foyer. Les résidents vulnérables ont été particulièrement touchés. M^{me} De La Ronde, qui est malvoyante, a témoigné de sa perte d'indépendance en raison des graves perturbations dans les rues et de son incapacité à s'orienter en se fiant à des repères auditifs. Les femmes en situation d'itinérance ont ressenti une anxiété et une détresse importantes, et certaines résidentes de la maison Cornerstone Housing for Women ont dû se faire hospitaliser en raison du traumatisme accru causé par le bruit et la peur.

Ces craintes ont été aggravées par l'incapacité apparente de la police à protéger la population et à maintenir l'ordre public. Les habitants ont exprimé leur consternation face au manque de présence policière et d'interventions dans les quartiers résidentiels de la zone occupée par le convoi.

¹¹ Affidavit d'Evan Balgord, COM00000939.

3.7 Les conséquences sur les entreprises et l'économie locale

Les commerces du centre-ville ont également été touchés. Les manifestations ont eu lieu à un moment particulièrement difficile, alors que les entreprises se remettaient encore des répercussions de la COVID-19 et des mesures de santé publique.

En tant que capitale du Canada, la ville d'Ottawa est souvent utilisée comme lieu de manifestation. Les commerces de la ville ne ferment généralement pas pendant les manifestations. Cependant, après le premier samedi de la manifestation du Convoi de la liberté, de nombreux commerces du centre-ville ont fermé. Ils l'ont fait pour plusieurs raisons, notamment la violation généralisée des mesures de santé publique par les manifestants et les menaces à l'encontre du personnel et des clients. Les commerces qui sont restés ouverts ont dû appliquer les restrictions de santé publique sous peine de se voir infliger une amende. Selon le directeur général de la Zone d'amélioration commerciale (ZAC) de la rue Sparks, environ 85 % des commerces de la rue Sparks sont restés fermés pendant toute la durée des manifestations. Une enquête plus large auprès des ZAC du centre-ville indique qu'un peu plus de la moitié des commerces sont restés ouverts.

Plus des trois quarts des entreprises sondées au sujet des manifestations ont fait état de pertes de revenus. Selon certaines estimations, les pertes de revenus commerciaux et les pertes de salaires ont totalisé entre 150 et 210 millions de dollars. Je n'ai aucune difficulté à reconnaître que les pertes subies par les entreprises du centre-ville étaient importantes. Les fonds de secours gouvernementaux mis à la disposition de ces entreprises ne pouvaient probablement pas les indemniser.

En fin de compte, la Ville estime que ses coûts totaux associés aux manifestations, sans compter les coûts de maintien de l'ordre, se chiffrent à 7 060 717 \$ CA. Le SPO estime que ses coûts ont totalisé 55 479 044 \$ CA.

4. Les manifestants après la première semaine

4.1 Les manifestants sur le terrain

Le 31 janvier a marqué le début d'un cycle qui allait caractériser les manifestations d'Ottawa : en semaine, un noyau dur de manifestants resterait dans la ville. La fin de semaine, d'autres manifestants les rejoindraient. Au niveau des individus, la dynamique était plus complexe : des manifestants individuels entraient et sortaient constamment d'Ottawa, des convois supplémentaires continuaient d'arriver et la situation sur le terrain était dynamique.

Les participants au convoi qui sont restés à Ottawa étaient organisés selon un système de « capitaines de quartier ». Les capitaines de quartier stationnaient dans différents pâtés de maisons du centre-ville d'Ottawa et tenaient des réunions quotidiennes avec leurs groupes respectifs pour aborder divers problèmes et questions de sécurité.

Bien qu'il y ait eu une réduction significative du nombre de véhicules par rapport à la première fin de semaine, il y avait toujours des embouteillages importants au centre-ville et à certains ponts interprovinciaux. Le SPO s'est efforcé d'empêcher les camionneurs nouvellement arrivés de remplir les espaces laissés libres par ceux qui partaient, ce qui a provoqué des tensions avec les manifestants. Des camions sont restés devant les maisons des gens, le long des rues résidentielles.

Tout au long de la première semaine, le nombre total de véhicules au centre-ville est resté autour de 500. En milieu de semaine, il n'y avait plus qu'environ 50 à 100 personnes sur la rue Wellington et dans les rues autour de la Colline du Parlement. Cependant, les manifestants ont continué à créer des problèmes pour la police et les résidents. Le groupe des activités du COU de la Ville a signalé que les manifestants à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex devenaient plus agressifs. Il y a également eu des problèmes sur la rue Kent à l'angle des rues Queen et Albert, les camionneurs qui occupaient ces endroits ne laissant pas passer les véhicules de police. Ils permettaient toutefois l'accès à d'autres services d'urgence. Les manifestants ont continué à s'enraciner, notamment sur le chemin Coventry et le

long de la promenade Reine-Élizabeth entre le pont de l'avenue Laurier et le Centre national des Arts.

Au cours de cette semaine, il a été signalé que d'autres convois devaient arriver avant la fin de la semaine, dont un convoi composé de 60 à 70 véhicules agricoles. Le samedi 5 février, le nombre de manifestants a augmenté. Selon INTERSECT, on estime à 10 000 le nombre de personnes présentes au centre-ville. En outre, 13 autres convois sont arrivés à Ottawa, certains conducteurs refusant de se garer dans les zones de débordement désignées.

Cet afflux de manifestants a suscité de nouvelles préoccupations pour la police. Le SPO a rapporté que la nuit du 6 février, les manifestants avaient eu un comportement extrêmement perturbateur et illégal, qui présentait des risques pour la sécurité publique et une détresse inacceptable pour les résidents d'Ottawa. Des UMO ont dû gérer une grande foule à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex à minuit et demi. Les manifestants ont ouvert les clôtures qui avaient été érigées autour du périmètre du parc de la Confédération pour y accéder.

De plus, les manifestants du centre-ville avaient commencé à manquer de carburant pour leurs véhicules au début de la semaine du 31 janvier. Le SPO les empêchait d'amener des camions ou des réservoirs de carburant au centre-ville. Les manifestants se sont adaptés en achetant du carburant auprès de fournisseurs de carburant en vrac, en transformant le site du chemin Coventry en dépôt de carburant et en transférant le carburant par bidons au centre-ville.

4.2 Les hôtels et les centres de commandement

Alors que de nombreux manifestants ont dormi dans les cabines de leurs véhicules, d'autres sont restés dans des chambres d'hôtel qui avaient été fournies par des personnes qui soutenaient financièrement les manifestations. Joseph Bourgault, un homme d'affaires de la Saskatchewan, aurait dépensé 100 000 \$ CA pour des chambres à l'hôtel ARC. D'autres organisateurs du Convoi de la liberté ont pris des chambres aux hôtels Sheraton et Swiss. Les hôtels étaient utilisés par les organisateurs comme

«centres de commandement». Les groupes basés dans chacun des hôtels ont assumé la responsabilité de différents aspects des manifestations et, avec le temps, les hôtels ont commencé à représenter différentes factions au sein du leadership des manifestations.

M. Dichter était logé à l'hôtel Sheraton d'Ottawa. M. Garrah, M. Bulford et un groupe d'autres organisateurs associés à la campagne Adopt-A-Trucker ont établi leur quartier général à l'hôtel Swiss. Un certain nombre de bénévoles à l'hôtel Swiss étaient d'anciens militaires, membres des forces de l'ordre et premiers intervenants. Grâce à leur expérience, ils ont mis en place un modèle de système de commandement des interventions pour coordonner leurs activités. Les bénévoles à l'hôtel Swiss se sont concentrés sur les besoins immédiats des camionneurs d'Ottawa, notamment la distribution de nourriture, la disponibilité des toilettes portables, le déblayage des trottoirs et la collecte des déchets. Ils ont également géré la sécurité et travaillé avec la police. Chaque matin, les bénévoles se réunissaient à l'hôtel Swiss pour discuter des incidents qui s'étaient produits pendant la nuit et pour aborder les questions logistiques, les problèmes de sécurité et les événements spéciaux prévus.

Un deuxième centre de commandement a pris forme à l'hôtel ARC. Plusieurs groupes s'y sont installés, dont M^{me} Lich et M. Barber.

L'hôtel ARC a également accueilli les dirigeants du groupe anti-restriction Taking Back Our Freedoms (TBOF). M. Bauder et l'«équipe de direction» de Canada Unity se sont également installés à cet endroit. L'hôtel ARC accueillait une réunion quotidienne d'«Équipe Canada», à laquelle participaient des organisateurs du Convoi de la liberté, de Canada Unity et de TBOF.

4.3 Les conseillers professionnels du Convoi de la liberté

Au début de la première semaine, M^{me} Lich a conclu qu'elle avait besoin de conseils juridiques concernant sa collecte de fonds sur GoFundMe. Elle a été mise en contact avec le Justice Centre for Constitutional Freedoms (JCCF), une organisation juridique basée en Alberta. Le 1^{er} février, le JCCF a contacté l'avocat Keith Wilson, c.r., basé

à Edmonton, et lui a demandé s'il était prêt à représenter certains des organisateurs du convoi. À ce moment-là, M^e Wilson travaillait déjà avec le JCCF sur un litige contestant les règles fédérales de vaccination des voyageurs aériens. M^e Wilson a accepté de diriger une équipe d'avocats, dont faisait partie Eva Chipiuk. L'équipe s'est rendue à Ottawa par avion le 2 février avec Chad Eros, un comptable qui a accepté d'aider M^{me} Lich à gérer la campagne sur GoFundMe. Trois organisateurs de TBOF étaient également à bord, ainsi que le mari de M^{me} Lich. Comme certaines de ces personnes ne pouvaient pas voyager sur des transporteurs commerciaux en raison des exigences en matière de vaccination, le groupe a affrété un avion privé.

Pendant le vol vers Ottawa, M. Eros a informé M^e Wilson de l'état de la campagne sur GoFundMe. À ce moment-là, le total des dons dépassait les dix millions de dollars. GoFundMe avait exprimé des inquiétudes au sujet de la campagne et hésitait à débloquer des fonds pour M^{me} Lich. C'est à peu près à cette époque que M. Eros a constitué la société à but non lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation (la société Freedom), qui devait recevoir et gérer les dons collectés sur GoFundMe. Le 2 février, GoFundMe a pris la décision de suspendre la campagne de collecte de fonds, un sujet que j'aborde au chapitre 13.

M^e Wilson a commencé à rédiger une réponse à GoFundMe pendant le vol vers Ottawa. À son arrivée, l'équipe juridique a rencontré M^{me} Lich, M. Barber, M. Eros et d'autres organisateurs du Convoi de la liberté à l'hôtel ARC pour discuter de cette réponse.

M^{me} Lich se sentait épuisée et subissait une pression croissante concernant les dons qu'elle avait reçus. Elle recevait des demandes de fonds de la part de manifestants individuels et d'organisations comme TBOF, certaines de ces demandes n'ayant rien à voir avec le paiement du carburant, de la nourriture et du logement des camionneurs. Par exemple, elle a reçu une demande de 150 000 \$ CA pour l'achat d'un système de son, ce qu'elle a jugé inapproprié.

M^{me} Lich était également préoccupée par le fait que TBOF tentait de prendre le contrôle du mouvement. Elle a témoigné que TBOF s'est présenté avec des sacs

de cadeaux promotionnels et l'a entraînée dans des réunions et des conférences téléphoniques sur le sociofinancement, ce qui la mettait mal à l'aise. De plus, elle a appris que TBOF avait loué une chambre adjacente à la sienne à l'hôtel ARC et que TBOF surveillait les allées et venues depuis sa suite d'hôtel. M^{me} Lich a expliqué qu'elle prenait rapidement conscience qu'elle devait faire attention à qui elle faisait confiance.

Lors de leur première rencontre, M^e Wilson a dit à M^{me} Lich qu'il était là parce qu'il avait des inquiétudes pour l'avenir et pour ses enfants. M^{me} Lich a senti que M^e Wilson était sincère et qu'il était là pour l'aider. Elle lui en a été immédiatement reconnaissante et lui a fait confiance.

4.4 La conférence de presse du 3 février

M^{me} Lich a dit à M^e Wilson que TBOF avait pris des dispositions pour qu'elle prenne la parole lors d'une conférence de presse le lendemain, ce qui l'a rendue anxieuse. Contrairement à la conférence de presse du 30 janvier, où les organisateurs avaient exclu des médias comme la *CBC* et le *Toronto Star*, des membres des médias grand public allaient être présents à cette conférence de presse. M^{me} Lich ne se sentait pas prête à assumer cette responsabilité et a demandé à M^e Wilson de l'aider. La conférence de presse a eu lieu, et M^e Wilson a pris les devants. Il a présenté M^{me} Lich comme [TRADUCTION] « l'étincelle qui a allumé ce feu et la leader de cette organisation¹² ». Ce fut une caractérisation que d'autres organisateurs des manifestations n'auraient pas approuvée, mais qui a permis de renforcer le statut de M^{me} Lich aux yeux du public en tant que figure centrale du Convoi de la liberté.

M^{me} Lich faisait confiance à M^e Wilson, d'autres non. La conférence de presse a renforcé les soupçons que certains avaient au sujet du rôle joué par M^e Wilson et le JCCF. M. Dichter a estimé que le message de M^e Wilson était trop négatif. M. Dichter avait travaillé à cultiver un message positif au cours des semaines précédentes et pensait que la conférence de presse avait sapé ce travail. Cela a conduit à une

¹² Vidéo de la conférence de presse, JCF00000155.

confrontation entre M. Dichter et M^e Wilson au sujet du message du Convoi de la liberté.

M. Eros était également sceptique à l'égard de M^e Wilson. Il a été choqué par la conférence de presse, car M^e Wilson savait que M^{me} Lich n'était pas à l'aise devant les grands médias. M. Eros était également préoccupé par le fait que M^e Wilson était en conflit d'intérêts. M^e Wilson agissait pour le compte de l'ancien premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, Brian Peckford, dans sa contestation de l'obligation fédérale de vaccination des voyageurs aériens. M. Peckford était le président du conseil d'administration de TBOF et, comme M^{me} Lich, M. Eros était préoccupé par le rôle que TBOF essayait de jouer dans les manifestations. Selon M. Eros, M. Peckford et M^{me} Lich avaient des intérêts divergents. Avec le temps, M. Eros en est venu à croire que M^e Wilson, M^{me} Lich et d'autres personnes ayant des racines dans le mouvement souverainiste albertain avaient accaparé le message du Convoi de la liberté, ce qui menaçait de délégitimer la manifestation.

5. La réponse policière pendant la première semaine des manifestations

Au matin du lundi 31 janvier, le SPO considérait que les manifestations s'étaient transformées en occupation, et le maire a réalisé que le SPO ne disposait pas des ressources sans précédent nécessaires pour faire face au Convoi de la liberté. Un certain nombre de témoins ont convenu que les manifestations d'Ottawa représentaient un « changement de paradigme » ou un type entièrement nouveau d'événement lié à l'ordre public auquel les municipalités et les forces de l'ordre étaient confrontées.

Le SPO était, selon les mots du chef adjoint Bell, [TRADUCTION] « exceptionnellement mal préparé » pour ce qui s'est passé¹³. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a décrit le SPO comme étant [TRADUCTION] « à la dérive¹⁴ ». Malgré les efforts

¹³ Résumé d'entrevue de Steve Bell, WTS.00000029.FR, p. 11.

¹⁴ Témoignage de Patricia Ferguson, transcription, 20 octobre 2022, p. 109 et 158.

déployés pour augmenter le nombre d'agents disponibles, il était difficile pour le SPO de maintenir une réponse policière relativement au Convoi de la liberté tout en répondant à d'autres appels de service.

Bien que le SPO se soit rendu compte que les manifestations étaient devenues un problème de maintien de l'ordre plus grave que prévu, il n'a pas élaboré de plan opérationnel global pour mettre fin aux manifestations. Il s'est plutôt concentré sur le développement d'un sous-plan de maintien de l'ordre qui était déconnecté d'une stratégie de résolution plus large. Même les efforts pour développer ce sous-plan ont été retardés et ont échoué en raison d'un effondrement du commandement et du contrôle au SPO.

5.1 L'absence d'un plan pour répondre au « changement de paradigme »

Comme je l'ai indiqué précédemment, le plan opérationnel initial du SPO ne concernait que la fin de semaine des 29 et 30 janvier. Lorsque le SPO s'est rendu compte que les manifestations allaient se poursuivre, il n'avait aucun plan en place pour faire face à la situation. Les notes d'un brefing de commandement du SPO le matin du 31 janvier indiquent que la réponse de la police devait pivoter. La priorité déclarée de l'équipe de commandement était de travailler sur un nouveau plan et, entre-temps, de maintenir la position du SPO sur le terrain. Malgré cette priorité déclarée, le SPO n'a pas élaboré de plan opérationnel pour mettre fin aux manifestations du Convoi de la liberté au cours de la semaine du 31 janvier.

Le SPO a cherché à développer des options pour faire face à la situation et empêcher les manifestants de se répandre en dehors du centre-ville. Au cours d'une réunion d'INTERSECT du 31 janvier, le surintendant Mark Patterson du SPO, qui supervisait la Division du renseignement, a présenté quatre moyens potentiels d'aller de l'avant : (1) gérer le statu quo; (2) demander à l'ELP d'encourager les gens à partir; (3) remorquer les camions du centre-ville; (4) obtenir une injonction.

À ce stade, les options impliquant l'utilisation des ELP et d'une injonction n'étaient pas les voies d'action privilégiées par le SPO. L'inspecteur Lucas, le commandant opérationnel du SPO, voulait initialement utiliser les ELP pour comprimer les manifestants sur la rue Wellington. En cas de succès, cela aurait permis de rouvrir certaines rues et aurait pu générer une dynamique de négociation positive avec les manifestants. Cependant, après que la proposition eut remonté la chaîne de commandement, l'inspecteur Lucas s'est fait dire que le SPO ne céderait pas « un pouce » aux manifestants¹⁵.

L'inspecteur Lucas du SPO a témoigné qu'on lui avait dit que la directive venait du chef Sloly, tandis que le chef Sloly a témoigné qu'il n'avait donné aucune directive concernant les actions des ELP. Il n'est pas nécessaire pour moi de résoudre ce conflit. Il suffit de noter qu'aucun camion n'a été déplacé sur la rue Wellington le 31 janvier et qu'il s'agissait d'un premier signal indiquant que le SPO ne comprenait pas pleinement le rôle important que les ELP pouvaient jouer dans la gestion de la manifestation. Je reviens sur ce sujet plus loin dans ce chapitre.

Le SPO semble également avoir mis en attente l'option de l'injonction après que le chef Sloly du SPO s'est entretenu le 31 janvier avec la commissaire Brenda Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO. La commissaire Lucki a averti qu'une injonction pourrait déclencher des manifestations ailleurs au Canada, et les deux commissaires ont exprimé leur inquiétude quant au fait que le SPO ne disposait pas des ressources et des plans nécessaires pour faire appliquer une injonction. Le chef Sloly du SPO a déclaré que l'obtention d'une injonction n'était pas une priorité pour le moment. La possibilité d'une injonction avait précédemment été discutée avec les représentants de la Ville, et ce changement de position de la part du SPO n'a pas été clairement communiqué à la Ville.

Le SPO a poursuivi l'approche du « tout ou rien » qu'il avait adoptée dans les relations avec les manifestants lors de la première fin de semaine. Le procès-verbal de la réunion du 1^{er} février du SPO sur le maintien de l'ordre indique que le SPO n'offrirait

¹⁵ Témoignage de R. Lucas, transcription, 25 octobre 2022, p. 98 et 99.

[TRADUCTION] « aucune marge de négociation » et que les camions qui ne dégagent pas les routes et n'arrêtaient pas de klaxonner seraient remorqués¹⁶. Le chef Sloly du SPO a assisté à cette réunion, mais ne se souvient pas qui a fait ce commentaire ni pourquoi il n'y avait aucune marge de négociation. Cet accent mis sur les mesures coercitives plutôt que sur la négociation, dont je discute davantage plus loin dans ce chapitre, était une façon non productive de maintenir l'ordre lors des manifestations, étant donné les circonstances dans lesquelles la police se trouvait à ce moment-là.

En outre, le SPO n'a pas élaboré de nouveau plan opérationnel global entre le 31 janvier et le 4 février. Au lieu de cela, il n'avait qu'une série de petits plans visant à faire évacuer des sites particuliers ou à effectuer des contrôles. Le SPO a même eu du mal à élaborer ces plans-là, car ses planificateurs ont dû consacrer une partie de leur attention à des responsabilités opérationnelles. On ne savait pas non plus, avant le 3 février, lesquels de ces plans avaient été approuvés.

En l'absence d'un plan opérationnel, entre le 1^{er} et le 4 février, le chef Sloly du SPO a donné la priorité à l'élaboration d'un sous-plan de maintien de l'ordre qui porterait sur trois options : (1) l'option dure d'une évacuation massive; (2) l'option moyenne de dégager des zones particulières; (3) une option douce qui mettrait l'accent sur la négociation. Il voulait que le sous-plan soit en place et mis en œuvre avant l'arrivée de nouveaux manifestants la fin de semaine suivante. C'est en réponse à ces instructions que les commandants de maintien de l'ordre du chef Sloly lui ont dit que le sous-plan exigerait des niveaux de ressources sans précédent de la part des autres services de police.

Il n'était pas utile que le SPO se concentre sur un sous-plan de maintien de l'ordre au lieu d'élaborer un plan opérationnel pour mettre fin aux manifestations du Convoi de la liberté. Les sous-plans de maintien de l'ordre font partie d'un plan opérationnel plus vaste, et les commandants de maintien de l'ordre les élaborent généralement en collaboration avec les personnes responsables du plan opérationnel. Bien que le chef Sloly du SPO ait invité, à juste titre, des représentants du Système de commandement

¹⁶ Procès-verbal de la réunion, 1^{er} février 2022, OPS00005631.

des interventions (SCI) et de l'ELP à la réunion du 1^{er} février afin de les tenir informés de la planification pour le maintien de l'ordre, les commandants de maintien de l'ordre ont tout de même eu des difficultés en l'absence d'un plan opérationnel plus large. En outre, l'accent mis par le chef Sloly sur le sous-plan relatif au maintien de l'ordre a donné l'impression à certains au sein du SPO qu'il privilégiait les mesures coercitives par rapport à tout autre outil.

Le SPO n'a pas commencé à mettre à jour son plan opérationnel avant l'après-midi du 4 février et a terminé une première mise à jour en fin de soirée, une semaine après l'arrivée du convoi. De plus, le chef Sloly a témoigné que même après l'élaboration du plan du 5 février, le SPO n'avait toujours pas de plan qui aurait mis fin aux manifestations. Le plan du 5 février ne prévoyait pas la sortie du Convoi de la liberté d'Ottawa. Il tentait simplement de remédier aux perturbations de la circulation et aux troubles sociaux associés au Convoi de la liberté. Il s'agissait d'un plan visant à gérer le statu quo, et non à mettre fin aux perturbations.

5.2 L'effondrement du commandement et du contrôle au SPO

Une mauvaise communication concernant le transfert d'autorité, la confusion sur qui était en charge et les changements fréquents de commandement ont conduit à l'effondrement du commandement et du contrôle au SPO, ce qui a aggravé ses difficultés de planification. Cet effondrement a commencé parce qu'à partir du 1^{er} février, le SPO a transféré l'autorité sur les décisions opérationnelles primaires du commandant des interventions du SPO, l'inspecteur Lucas, au commandant des événements du SPO, le surintendant Christopher Rheume. Ce changement n'a été communiqué au chef Sloly du SPO que le 5 février. La confusion quant à savoir qui dirigeait la planification pour le maintien de l'ordre public et agissait en tant que commandant des événements a accéléré la rupture. Le surintendant Jamie Dunlop du SPO a tenté de superviser la planification pour le maintien de l'ordre avant le 4 février, mais le chef Sloly était confus quant à l'implication du surintendant Dunlop, car il avait compris qu'un autre agent en était responsable. Puis, le 4 février, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a remplacé le surintendant Rheume par le

surintendant Dunlop sur la recommandation du chef adjoint Bell du SPO. Le chef Sloly a témoigné que cela ne lui a été communiqué que le 5 février, décrivant le fait que ses chefs adjoints ne l'aient pas informé rapidement de cette nomination comme une [TRADUCTION] « atteinte énorme en sa confiance en eux¹⁷ ». Puisque le chef Sloly ne faisait pas confiance au surintendant Dunlop, le SPO a de nouveau changé de commandant des événements, nommant le surintendant Patterson comme commandant des événements le 6 février.

Cet effondrement a entravé la planification et les opérations du SPO. Le chef Sloly a témoigné qu'il avait besoin de savoir qui dirigeait les opérations du SPO, mais qu'il ne le savait pas, et que le SPO était donc à la dérive. Il a témoigné que la planification et les demandes de ressources étaient retardées. De plus, les agents subalternes avaient du mal à s'adapter aux changements de direction qui accompagnaient chaque changement de commandant des événements. Des échecs de communication inévitables se sont donc produits en raison des stratégies changeantes qui accompagnaient chaque nouvelle nomination.

5.3 Le rôle des équipes de liaison policière

Le rôle des équipes de liaison policière (ELP) a été mal compris par de nombreux membres du SPO. Comme je l'explique au chapitre 7, le Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements (cadre national) demande aux services de police d'utiliser une « approche mesurée » dans leur réponse aux manifestations et aux événements spéciaux¹⁸. Cela signifie que les services de police doivent intervenir dans une manifestation de manière proactive, établir la confiance et tenter de négocier des ententes mutuellement satisfaisantes qui réduisent l'empreinte des manifestants. Cet engagement doit se poursuivre même si des mesures de maintien de l'ordre s'imposent.

¹⁷ Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022, pp. 107-109.

¹⁸ Association canadienne des chefs de police, *Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements*, COM00000666.

Dans le cas du Convoi de la liberté, l'utilisation de l'ELP pour réduire l'empreinte de la manifestation était particulièrement importante. Malheureusement, des malentendus sur le rôle des ELP ont rendu ce travail plus difficile. Certains considéraient la négociation comme une stratégie du « tout ou rien » où il fallait choisir entre négocier et utiliser la force pour mettre fin aux manifestations. Ce point de vue a eu pour conséquence de faire rater des occasions où les deux approches auraient pu fonctionner ensemble.

L'intervention des ELP a parfois été mal comprise comme un moyen pour que les mesures de maintien de l'ordre ultérieures paraissent plus légitimes, ou comme un autre moyen de recueillir des renseignements (ce qui est contraire à l'établissement de la confiance). Ces approches sous-estiment l'importance des relations avec les manifestants que les ELP sont en mesure de nourrir.

Des questions ont également été soulevées concernant l'autonomie des ELP. L'inspecteur Marcel Beaudin, un expert des ELP de la PPO qui a aidé le SPO pendant les manifestations, a expliqué qu'il fallait faire confiance aux ELP et leur laisser une marge de manœuvre pour conclure des ententes avec les manifestants, tout en faisant approuver leurs actions par le commandant opérationnel. À Ottawa, les ELP ont été microgérées. Par exemple, plutôt que de permettre aux ELP d'accepter que des toilettes portables soient installées sur les sites de manifestation du centre-ville, ces décisions devaient être approuvées par la direction du SPO. Ce niveau de supervision était problématique. Non seulement l'équipe de direction n'était pas toujours disponible pour répondre rapidement à ce type de demande, mais la nécessité d'obtenir une approbation sapait la capacité des ELP à négocier avec les manifestants pour cerner des solutions mutuellement satisfaisantes.

Il est difficile de comprendre exactement pourquoi les ELP ont été sous-utilisées, puisqu'elles ont prouvé leur valeur durant la première semaine des manifestations. Le délogement des manifestants qui s'étaient installés au parc de la Confédération en est un bon exemple. Dans les premiers jours de la manifestation, une cabane en bois a été construite dans le parc par les manifestants, qui ont également utilisé

l'endroit pour stocker du carburant. Ce carburant était considéré comme un danger pour la sécurité, et la cabane, qui avait commencé à attirer l'attention des médias traditionnels et sociaux, était un symbole de la nature de plus en plus ancrée des manifestations.

Le SPO a élaboré un plan qui comptait utiliser l'ELP pour faire face à la situation, plan qui a été approuvé le 4 février. Ce plan comportait trois phases. Tout d'abord, l'ELP devait essayer de convaincre les manifestants de partir. En cas d'échec, la Commission de la capitale nationale (CCN), qui gère le parc, enverrait une lettre demandant aux manifestants de partir. Si cela échouait aussi, les agents de l'UMO évacueraient le parc.

Le 4 février, certains manifestants ont indiqué qu'ils étaient autochtones. Le SPO a contacté un représentant de la communauté algonquine et lui a demandé de parler aux manifestants. Le commandant des interventions du SPO a cru comprendre que des aînés algonquins informeraient les manifestants que les aînés n'étaient pas d'accord avec leur présence dans le parc et qu'ils devaient partir. C'est ce qui s'est produit, mais la situation n'a pas été entièrement résolue. Les aînés ont dû être escortés hors de l'espace par des agents de l'ELP. L'ELP a continué à dialoguer avec les manifestants le jour suivant et, le 6 février, la CCN a affiché un avis demandant que toutes les activités illégales cessent immédiatement. Dans la soirée du 6 février, les manifestants avaient enlevé la cabane et la plupart d'entre eux étaient partis. Les quelques petits véhicules restés dans le parc ont été enlevés par une entreprise de remorquage sur demande du SPO.

Le chef Sloly du SPO a qualifié l'évacuation du parc de [TRADUCTION] « victoire totale, en grande partie grâce à l'ELP¹⁹ ». Cela a démontré que, même si le Convoi de la liberté était fracturé, certains leaders avaient de l'influence sur des sites particuliers, et que les ELP pouvaient travailler avec eux pour obtenir des résultats positifs.

¹⁹ Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 122.

Malgré ce succès initial, les ELP ont été sous-utilisées jusqu'à la mi-février. Le surintendant en chef Carson Pardy et l'inspecteur Beaudin de la PPO ont tous deux témoigné qu'à certains moments, les agents de l'ELP restaient inactifs, attendant des directives, plutôt que de travailler pour aider à faire face aux impacts des manifestations.

La méconnaissance du cadre national par les commandants du SPO a été à l'origine de bon nombre de ces problèmes, mais ceux-ci ont perduré même après les efforts des experts de la PPO et de l'ELP du SPO pour éduquer les dirigeants. Ces efforts n'ont pas toujours été bien accueillis ou mis en œuvre, et les ELP ont continué à être sous-utilisées, voire minées.

L'évacuation du parc de la Confédération, bien qu'il s'agisse d'une réussite globale, met également en lumière certains des problèmes de compétence présents dans la région de la capitale nationale. Tout d'abord, le SPO avait initialement suggéré que la CCN envoie un inspecteur d'incendie externe en réponse à l'entreposage de carburant, ce qui a été perçu par la CCN comme un renvoi de responsabilité par le SPO. Deuxièmement, avant de prendre les mesures coercitives prévues, le SPO a estimé nécessaire de demander une lettre l'autorisant à agir en tant qu'agent de la CCN, même si le SPO avait compétence dans le parc de la Confédération pour appliquer le *Code criminel* et le *Règlement sur les propriétés de la Commission de la Capitale nationale et la circulation sur ces dernières*. Cette situation reflète le manque de clarté quant aux compétences des divers organismes à Ottawa.

5.4 « Il n'y a peut-être pas de solution policière »

Le 2 février, le chef Sloly du SPO a déclaré, lors d'une réunion d'information à l'intention des membres du conseil municipal d'Ottawa et des membres de la CSPO, qu' [TRADUCTION] « il n'y a peut-être pas de solution policière » au Convoi de la liberté. Alors que le chef Sloly tentait de faire comprendre la complexité de la situation et qu'une intervention politique pourrait être nécessaire pour mettre fin aux manifestations, sa

déclaration a eu des conséquences inattendues et a probablement semé la confusion dans les milieux policiers et politiques.

Le chef Sloly a témoigné qu'il avait fait cette déclaration parce qu'aucun service de police ne pouvait faire face à la taille et à l'ampleur des événements. À ce moment-là, les manifestations à Ottawa avaient commencé à inspirer des manifestations dans d'autres endroits, comme à Coutts, en Alberta, dont je parle au chapitre 11. Les manifestants ne se contentaient pas de soulever des préoccupations à l'égard d'un seul palier de gouvernement; ils exprimaient des sentiments antigouvernementaux à l'égard du gouvernement fédéral ainsi que des gouvernements provinciaux et municipaux. La réponse à ces manifestations nécessiterait une intervention politique. Par son commentaire, le chef Sloly n'abandonnait pas la ville ou ses habitants et ne tentait pas de diminuer le rôle important du SPO dans la solution finale. Comme l'a observé la présidente Deans de la CSPO, il appelait à l'aide.

Le 2 février, le même jour que sa déclaration à la CSPO, le chef Sloly du SPO a informé le maire d'Ottawa, M. Watson, qu'il fallait envisager une option politique pour mettre fin aux manifestations. Il a ajouté qu'il n'était pas de sa responsabilité juridique de mettre fin à la manifestation, mais plutôt de fournir un service de police adéquat et efficace à la ville. Le chef Sloly a expliqué que le contexte de cet appel était sa prise de conscience que le SPO aurait besoin de toutes les UMO de l'Ontario et d'ailleurs au Canada pour mettre fin à l'occupation du Convoi de la liberté à Ottawa. Le lendemain, le chef Sloly a envoyé un courriel à la présidente Deans de la CSPO pour lui demander [TRADUCTION] « d'utiliser [son] influence pour obtenir des ressources/ soutiens supplémentaires », ce qui, selon lui, correspondait à sa déclaration qu'il n'y aurait peut-être pas de solution policière à la manifestation²⁰. Il n'était pas non plus le seul dirigeant de la police à penser qu'une intervention politique pourrait être nécessaire. La commissaire Lucki de la GRC a aussi perçu que l'implication d'élus pourrait être nécessaire et en a informé des sous-ministres fédéraux le 3 février.

²⁰ Courriel de P. Sloly, 3 février 2022, OPB00000424.

Cependant, comme l'a reconnu le chef Sloly, sa déclaration a été largement mal comprise et mal interprétée. De nombreux membres du public ont trouvé la déclaration alarmante et se sont demandé comment la situation pouvait être résolue sans l'intervention de la police. Le chef Sloly a reconnu qu'il aurait dû être plus clair et mieux expliquer que le SPO poursuivait ses efforts.

La déclaration n'a pas non plus aidé les relations du SPO avec les politiciens et ses agences partenaires. Le maire d'Ottawa, M. Watson, a déclaré qu'il était frustré par la déclaration et a fait part de sa frustration au premier ministre Justin Trudeau le 8 février. De même, la commissaire Lucki de la GRC a dit au chef Sloly le 3 février qu'il y avait une solution policière à la manifestation et que c'était son rôle en tant que chef de police de la trouver. La déclaration du chef Sloly a pu donner l'impression qu'il cherchait à se soustraire à ses responsabilités. Bien que la déclaration du chef Sloly ait été mal formulée, elle a été faite de bonne foi et reflétait sa compréhension sincère de la situation.

5.5 Les demandes d'aide à d'autres services de police

Les membres du SPO ont commencé à demander de l'aide à des organismes externes le 31 janvier en discutant avec leurs contacts. Ce jour-là, le chef Sloly du SPO a dit au commissaire Carrique de la PPO et à la commissaire Lucki de la GRC que le SPO pensait que les manifestations pourraient durer un mois et a souligné que le SPO avait besoin de ressources supplémentaires. Le commissaire Carrique a convenu avec le chef Sloly que le Convoi de la liberté était devenu une occupation et s'est engagé à faciliter toutes les demandes de ressources du SPO et à intégrer la PPO dans la structure de commandement du SPO.

Le SPO a fait des demandes écrites à la PPO et à la GRC le 2 février. La PPO a fourni 50 à 60 agents de première ligne, ainsi que des UMO et des ELP, comme demandé. La GRC, cependant, a refusé une partie de la demande du SPO. La commissaire Lucki a dit au chef Sloly du SPO que les trois UMO qu'il avait demandées n'étaient pas disponibles et s'est engagée à répondre à la demande du SPO pour 50 agents de

première ligne. Elle était préoccupée par le fait que le SPO n'avait pas de plan pour utiliser les UMO de la GRC, bien qu'elle n'ait pas dit au chef Sloly que c'était en partie pourquoi elle refusait sa demande. La commissaire Lucki pensait également que le SPO devait d'abord demander l'aide de la PPO avant de se tourner vers la GRC, mais elle n'a pas non plus fait part de ce point de vue au chef Sloly.

Des demandes de ressources policières ont également été faites au niveau politique. Le chef Sloly du SPO a encouragé les conseillers municipaux d'Ottawa à user de leur influence pour obtenir des ressources. Le 31 janvier, le maire Watson a parlé au premier ministre Trudeau et lui a dit que le chef Sloly avait demandé à la commissaire Lucki des agents de la GRC. Le premier ministre a dit qu'il était généralement favorable à cette demande, sans toutefois prendre d'engagement précis. Le maire s'est entretenu avec le ministre fédéral de la Sécurité publique Marco Mendicino le 3 février, pour discuter de la nécessité de l'aide de la GRC. Cependant, le ministre Mendicino et le ministre de la Protection civile, Bill Blair, pensaient, comme la commissaire Lucki de la GRC, que le SPO devait d'abord demander l'aide de la PPO avant de demander l'aide de la GRC. Ils n'ont pas fait part de cette croyance au chef Sloly ou au SPO, et le chef Sloly n'était pas au courant d'une quelconque exigence ou pratique consistant à demander l'aide de la PPO avant celle de la GRC.

Le maire Watson et le chef Sloly se sont également entretenus avec des politiciens provinciaux. Le 2 février, le chef Sloly a informé la solliciteure générale de l'Ontario Sylvia Jones que les manifestations d'Ottawa auraient un impact sur la sécurité publique ailleurs en Ontario. Le chef Sloly a offert de lui fournir une séance d'information plus approfondie, ainsi qu'au premier ministre Doug Ford et à d'autres ministres provinciaux, mais la solliciteure générale Jones n'a pas accepté cette offre. À peu près à la même époque, le maire Watson s'est entretenu avec la députée de la circonscription de Nepean-Carleton et ministre du Cabinet Lisa MacLeod pour lui demander son aide afin de trouver des agents de la PPO. Elle a accepté de relayer la demande à la solliciteure générale.

5.6 Les difficultés d'intégration des ressources de la PPO

Le 2 février, la PPO a constaté que le manque de commandement, de contrôle et de communication interne du SPO faisait échouer les tentatives d'assistance de la PPO. Le SPO demandait un nombre exact de ressources sans préciser comment ces ressources seraient utilisées et employait une terminologie du système de commandement des interventions (SCI) différente de celle de la PPO, ce qui a aggravé les difficultés de la PPO.

La PPO a tenté de s'adapter en établissant une nouvelle structure de commandement. Elle a mis en place un centre de commandement des interventions d'urgence à l'hôtel Wyndham de Kanata (Ontario). Il s'agissait d'un emplacement différent de celui des centres de commandement du SPO, ce qui reflétait leur manque d'intégration au début de la situation. Dans la nouvelle structure de la PPO, le commandant de l'UMO de la PPO, l'inspecteur Dave Springer, et le représentant de la PPO au CCRCN, l'inspectrice Ferguson, rendaient tous deux compte au commandant stratégique de la PPO, le surintendant Abrams. Le surintendant Abrams, quant à lui, était chargé d'assurer la liaison avec le SPO concernant les demandes de ressources et l'utilisation des ressources de la PPO, d'informer le commandement supérieur de la PPO et de gérer les demandes provenant de celui-ci. Cette structure a permis de formaliser la position de la PPO concernant l'apport d'appui et de ressources au SPO.

Le surintendant Abrams de la PPO a témoigné que la réponse du SPO au Convoi de la liberté restait dysfonctionnelle et dangereuse. Trois problèmes l'ont rendu réticent à fournir des ressources supplémentaires. Premièrement, il a été informé que les opérations des ELP du SPO et de la PPO étaient retardées et que les ELP étaient frustrées parce que leur manque d'autonomie les obligeait à obtenir l'approbation du chef Sloly, approbation qu'il refusait souvent d'accorder. Deuxièmement, les deux planificateurs de la PPO qui assistaient les planificateurs du maintien de l'ordre du SPO recevaient des directives contradictoires en raison de la confusion au sein du SPO quant à savoir qui avait l'autorité de diriger la planification. Troisièmement, l'utilisation par le SPO de plusieurs centres de commandement a entraîné des problèmes de

communication et opérationnels, y compris, comme nous l'avons vu précédemment, l'inefficacité du déploiement des ressources de la PPO.

Le surintendant Abrams de la PPO a discuté de ces préoccupations avec le chef adjoint Bell du SPO et en a fait part au commissaire Carrique de la PPO. Il espérait que le chef adjoint Bell allait aborder ces questions au sein du SPO et que le commissaire Carrique allait les soulever auprès du chef Sloly.

5.7 L'implication du chef Sloly dans la planification et les opérations

Le chef Sloly du SPO a tenté de réagir à la confusion de la structure de commandement et de contrôle du SPO en s'impliquant davantage dans la prise de décision et la planification. De nombreux témoins ont déclaré que ses actions étaient contre-productives, car elles érodaient l'autorité du commandant opérationnel et créaient davantage de confusion quant à la personne responsable. En outre, malgré les mesures prises par le chef Sloly, le SPO ne disposait toujours pas d'un plan opérationnel pour mettre fin à la manifestation ni des ressources nécessaires pour obtenir des résultats.

Le 3 février, le chef Sloly du SPO a dit à ses chefs adjoints qu'il voulait examiner et approuver le sous-plan de maintien de l'ordre. Il considérait cette approbation comme une responsabilité de niveau exécutif, car elle nécessitait une demande de ressources sans précédent, et il était préoccupé par le retard qu'avait pris son élaboration. Cependant, ses commentaires ont amené ses chefs adjoints à croire qu'il voulait approuver tous les plans. Comme le sous-plan de maintien de l'ordre contenait des éléments tactiques et opérationnels, ses chefs adjoints ont également compris qu'il avait l'intention d'approuver les actions tactiques et opérationnelles. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO avait l'impression que le chef Sloly contournait le commandant opérationnel et donnait des instructions directement aux planificateurs subalternes. Cela était contraire au modèle du SCI, dans lequel le

commandant opérationnel, et non le chef, approuve les plans et donne des instructions opérationnelles et tactiques aux agents subalternes.

Dans la matinée du 4 février, le chef Sloly du SPO a annoncé publiquement une nouvelle stratégie [TRADUCTION] « d'intensification, d'application et de confinement » comportant deux volets principaux : (1) le déploiement de 150 agents supplémentaires pour assurer l'application de la loi dans le centre-ville d'Ottawa; (2) le confinement de la manifestation dans les sites de manifestation du centre-ville par une combinaison de barrières et de fermetures de bretelles d'accès et de ponts. Il a déclaré que cette stratégie était fondée sur les leçons tirées des premiers jours de la manifestation et sur les nouveaux renseignements recueillis au cours des dernières 24 heures. Cette stratégie était basée sur un sous-plan d'application de la loi dans les quartiers que l'équipe de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO avait élaboré comme solution de rechange temporaire au sous-plan de maintien de l'ordre, qui était en cours d'élaboration. Le SPO a donné la priorité aux mesures d'application de la loi en partie pour répondre aux préoccupations du public concernant l'absence de mesures coercitives et a commencé à faire connaître ses efforts.

Cependant, le plan opérationnel initial ne prévoyait pas les actions que le chef Sloly avait annoncées. Le SPO n'a identifié la nécessité de mettre à jour son plan opérationnel que dans l'après-midi, après l'annonce du chef Sloly. De nombreux agents du SPO chargés de mettre en œuvre le plan du chef Sloly n'en ont eu connaissance qu'au cours de la conférence de presse du chef Sloly. De plus, le SPO n'était pas en mesure de donner suite à cette annonce, car il n'avait pas consulté les organismes partenaires et ne disposait pas du personnel nécessaire. La collaboration de la PPO était requise pour la fermeture des bretelles d'autoroute en raison de sa compétence sur les autoroutes, mais elle n'avait pas été consultée à l'avance. Quoi qu'il en soit, la PPO ne disposait pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre ces fermetures. Le chef Sloly a déclaré que la stratégie était basée sur de nouveaux renseignements, mais ni le surintendant Abrams de la PPO ni le chef adjoint Bell du SPO n'étaient au courant de tels renseignements. Alors que le chef Sloly avait été informé avant l'annonce que le SPO disposait d'un nombre suffisant

d'agents pour mettre en œuvre l'intensification, il est apparu clairement plus tard dans la journée que ce n'était pas le cas. Cette annonce a finalement contribué à la perte de confiance du public dans le SPO, car celui-ci n'a pas été en mesure de mettre en œuvre ce plan.

Le chef Sloly a témoigné que le risque que le SPO soit incapable de tenir ses promesses l'a incité à intervenir dans les opérations pour s'assurer que l'intention stratégique était claire. Après avoir reçu un rapport de situation le 5 février décrivant une escalade de la violence et avoir appris que la PPO était à court d'effectifs, il a craint que le SPO ne dispose pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les actions qu'il avait publiquement annoncées le 4 février. Par courriel et lors d'une réunion avec son équipe de commandement le 5 février, le chef Sloly a établi trois priorités générales : (1) déployer des agents supplémentaires pour mener les mesures coercitives annoncées le 4 février; (2) fermer les routes, les ponts et les bretelles d'accès aux autoroutes; (3) bloquer [TRADUCTION] « les fonds, le carburant et la fête ». Il a également établi des priorités quant aux lieux d'intervention, en se concentrant initialement sur le parc de la Confédération. À l'époque, il avait compris que les négociations s'étaient [TRADUCTION] « mal terminées » et que la seule option du SPO était « d'isoler, de contenir et de faire évacuer le campement²¹ ». Il a dit à son équipe qu'il ne changeait pas le plan opérationnel, mais qu'elle devait [TRADUCTION] « mettre en œuvre le plan dans les 72 heures suivantes²² ».

Alors que le chef Sloly du SPO a témoigné qu'il ne cherchait qu'à clarifier l'intention stratégique en réaffirmant les priorités qui figuraient déjà dans le plan opérationnel, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a compris que le chef Sloly établissait de nouvelles priorités qui constitueraient la base d'un nouveau plan. Outre les mesures coercitives, les priorités du chef Sloly n'ont pas été prises en compte dans le plan opérationnel du 5 février et n'ont été que partiellement intégrées dans le plan opérationnel du 9 février, dont je parle plus loin dans ce chapitre.

²¹ Courriel de P. Sloly, 5 février 2022, OPS00007355.

²² Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 89.

À la suite de sa conférence de presse du 4 février, le chef Sloly du SPO a donné l'ordre, le 5 février, de fermer tous les ponts interprovinciaux, ainsi que les bretelles d'autoroute donnant un accès direct au centre-ville.

De nombreux témoins ont estimé que les interventions du chef Sloly ont contribué à l'effondrement de la structure de commandement des interventions auquel il tentait de remédier. Le surintendant intérimaire du SPO Robert Bernier et le surintendant Abrams de la PPO ont estimé que le chef Sloly agissait en tant que commandant opérationnel de facto et que, ce faisant, il créait de la confusion puisque le commandant opérationnel réel continuait à avoir l'autorité de diriger les opérations sur papier et, dans une certaine mesure, en pratique. Le surintendant intérimaire Bernier et le chef adjoint Bell du SPO ont témoigné que les différentes personnes qui donnaient des directives créaient encore plus de confusion au sujet du commandement et du contrôle. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a témoigné qu'en sautant des niveaux du modèle du SCI pour émettre des directives, le chef Sloly du SPO a donné l'impression que son approbation était nécessaire pour prendre des décisions opérationnelles et élaborer des plans d'action. Le surintendant Abrams de la PPO a indiqué à la Commission que la nécessité d'obtenir l'approbation du chef Sloly a retardé les actions opérationnelles et tactiques. De plus, le surintendant intérimaire Bernier a déclaré que l'implication du chef Sloly dans les opérations lui compliquait la tâche lorsqu'il était question de donner une orientation stratégique et d'assurer la liaison avec la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO), la Ville et les partenaires policiers.

En outre, le SPO n'a eu qu'un succès limité pour empêcher l'arrivée de carburant au centre-ville, car les manifestants ont adapté leurs propres tactiques. Les manifestants ont formé des groupes de plusieurs personnes pour déplacer des bidons, ils ont transporté des conteneurs vides ou remplis d'eau comme leurres, et ont utilisé des contenants plus discrets comme des gourdes. Dans certains cas, ils ont également utilisé des enfants pour transporter des bidons ou ont fait des mouvements de foule autour des policiers qui tentaient de saisir les bidons. Le SPO ne disposait pas des

ressources nécessaires pour mener des opérations de contrôle efficaces et sûres, et ces efforts n'ont donc pas amélioré la confiance du public.

De plus, les actions du chef Sloly du SPO ont alarmé la PPO, qui a refusé de soutenir les actions envisagées. Le surintendant Abrams de la PPO était préoccupé par le courriel du 5 février parce qu'il avait l'impression qu'il n'y avait pas de plan; le SPO envisageait des interventions nocturnes risquées aux intersections et n'utilisait pas efficacement les ELP pour dialoguer avec les organisateurs des manifestations. La représentante de la PPO au Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN), l'inspectrice Ferguson, a dit au surintendant Abrams de la PPO que les agents du SPO travaillant au CCRCN avaient décrit le chef Sloly comme étant [TRADUCTION] « déchaîné ». Le surintendant Abrams a indiqué à l'inspectrice Ferguson qu'aucun agent de la PPO ne participerait à la mise en œuvre des idées proposées dans le courriel du 5 février à moins qu'il n'y ait un plan opérationnel.

Dans l'après-midi du 5 février, le surintendant Abrams de la PPO a fait part de ses préoccupations concernant l'absence de plan et la sous-utilisation des ELP au commissaire Carrique de la PPO, afin qu'il puisse les aborder avec le chef Sloly du SPO. Le commissaire Carrique l'a fait, et le chef Sloly a entrepris d'examiner ces préoccupations. Cependant, le chef Sloly a attribué les préoccupations du commissaire Carrique à l'alternance des commandants des événements plutôt qu'à sa propre intervention dans le commandement opérationnel et la planification.

5.8 Le raid du chemin Coventry

La fin de la première semaine complète de manifestations – le dimanche 6 février – était particulièrement difficile, tant pour les relations entre la police et les manifestants que pour le moral interne de la police. Les efforts déployés par l'ELP du SPO pour travailler avec les manifestants sur le site du chemin Coventry ont été anéantis par une action coercitive menée par l'UMO du SPO. Il en est résulté un sentiment de trahison tant de la part des manifestants que des ELP.

Au 6 février, le site du chemin Coventry s'était transformé en une plateforme logistique pour le Convoi de la liberté. Les manifestants avaient commencé à y stocker des milliers de litres de carburant, dans le cadre du système qui permettait aux camions du centre-ville de rester alimentés en carburant et de tourner au ralenti. Non seulement cela facilitait l'enracinement des manifestants, mais cela représentait également un sérieux risque pour la sécurité. Les ELP ont donc commencé à négocier avec les leaders des manifestants du chemin Coventry pour faire retirer le stock de carburant. Les négociations se sont bien déroulées, et un leader des manifestants a accepté de faire ce qu'il pouvait pour déplacer le carburant hors du site. Cependant, environ deux heures après le début des négociations, le sergent d'état-major Ferguson, chef de l'ELP du SPO, a appris qu'une opération de maintien de l'ordre allait avoir lieu au chemin Coventry ce jour-là. En apprenant la nouvelle, il a contacté le surintendant Patterson du SPO, qui avait assumé le rôle de commandant des événements ce matin-là, et lui a expliqué les progrès réalisés par l'ELP. Le surintendant Patterson a indiqué qu'il avait l'intention de procéder à des mesures coercitives. Le sergent d'état-major Ferguson du SPO a par la suite informé le chef adjoint Bell du SPO que les mesures coercitives compromettraient les négociations de l'ELP, mais le chef adjoint Bell a approuvé la décision du surintendant Patterson. Il estimait que les négociations auraient pour effet de déplacer le carburant du chemin Coventry vers les sites de manifestation du centre-ville, ce qui n'était pas conforme à l'orientation stratégique du SPO, à savoir le blocage du carburant.

L'opération d'application de la loi a eu lieu plus tard dans la journée. L'UMO a arrêté les manifestants alors qu'ils retiraient du carburant selon leurs négociations avec l'ELP. Les manifestants, surpris par l'intervention policière, ont encerclé en masse et filmé les agents participant à l'opération.

Le raid du SPO sur le site du chemin Coventry a durci les attitudes des deux côtés et a sapé la bonne volonté qui s'était établie entre le Convoi de la liberté et les ELP. Les manifestants ont perçu le raid comme un abus de confiance. Ils ne pouvaient plus compter sur le fait que les ententes qu'ils avaient conclues avec le SPO seraient respectées. De leur côté, les ELP du SPO et de la PPO étaient démoralisées. Le

surintendant Abrams de la PPO pensait que l'équipe du SPO avait suggéré que l'ELP de la PPO devrait partir, tandis que le sergent d'état-major Ferguson du SPO comprenait que l'équipe de la PPO était prête à partir de sa propre initiative. Les membres de toutes les ELP ont estimé qu'il était inutile de faire d'autres tentatives puisque la confiance entre eux et les manifestants était rompue.

La cheffe adjointe intérimaire Ferguson et l'inspecteur Lucas ont tous deux décrit l'action du chemin Coventry comme une situation où le SPO a donné la priorité à une victoire rapide grâce à des mesures coercitives sans plan global intégrant le rôle de l'ELP dans les décisions opérationnelles. Une partie du problème était que l'ELP n'avait pas été tenue informée des objectifs stratégiques du SPO. Les négociations menées par l'ELP pour retirer le carburant du chemin Coventry auraient conduit les manifestants à amener le carburant au centre-ville, ce qui était incompatible avec l'ordre d'interrompre l'approvisionnement en carburant. L'ELP n'a pas non plus été informée des directives opérationnelles. Grâce à des discussions avec les manifestants, l'ELP a appris que l'équipe de communication du SPO avait publié un gazouillis annonçant la saisie de carburant, même s'il avait été convenu que les communiqués de presse seraient soumis à l'ELP avant d'être publiés. Le chef adjoint Bell du SPO a reconnu que l'ELP devait être alignée et intégrée aux opérations du SPO et que la communication entre les unités devait être améliorée.

6. Les habitants de la ville commencent à se défendre

Frustrés par ce qu'ils percevaient comme l'absence de réponse significative de la part du SPO, les habitants d'Ottawa ont commencé à prendre leurs propres mesures contre les manifestants. Ces contre-manifestations préoccupaient les services de police, car elles pouvaient drainer les ressources policières, créer de la violence et mettre en danger à la fois les manifestants et la police. Pour ces raisons, le SPO et la présidente de la CSPO, M^{me} Deans, ont expressément demandé aux conseillers municipaux de ne pas organiser ou encourager des contre-manifestations. Cela a

amené certains conseillers à travailler avec les résidents pour atténuer les risques associés à ces activités.

Le 4 février, Catherine McKenney, membre du conseil municipal, et une trentaine de résidents ont organisé une « marche pour la sécurité » dans le but de reprendre les rues pour les résidents. Ils sont restés dans les quartiers résidentiels et ne se sont pas rendus sur les sites de manifestation du centre-ville. Catherine McKenney a organisé une deuxième marche quelques jours plus tard, mais elle a été annulée parce qu'on percevait un risque accru de confrontation avec les manifestants. Le 5 février, environ 750 personnes ont participé à une contre-manifestation devant l'hôtel de ville d'Ottawa.

Ces manifestations ont eu une importance symbolique pour les résidents, mais elles n'ont pas eu d'impact pratique substantiel. Les résidents de la ville ont obtenu des succès plus concrets devant les tribunaux.

Comme mentionné précédemment dans ce chapitre, la résidente d'Ottawa Zexi Li habite dans la zone touchée du centre-ville. Après la première fin de semaine, elle a organisé une réunion entre les résidents de son immeuble et les agents de liaison communautaire du SPO. L'objectif de la réunion était de communiquer le sentiment d'abandon des résidents. Selon M^{me} Li, les résidents voulaient se défendre parce qu'ils avaient l'impression que personne d'autre ne le faisait.

La réunion n'a pas permis de résoudre les préoccupations de M^{me} Li ou celles de ses voisins. Désireuse de prendre d'autres mesures, M^{me} Li est devenue la plaignante principale d'un recours collectif contre les manifestants, qu'elle a intenté le 4 février 2022. Cette action, qui n'en était qu'à ses débuts lors de cette enquête, vise à obtenir des millions de dollars de compensation pour les résidents du centre-ville d'Ottawa. Dans le cadre de cette action, M^{me} Li a demandé une injonction pour empêcher les manifestants d'utiliser des klaxons à air comprimé ou des klaxons de train. Le 7 février, le tribunal a accordé une injonction provisoire interdisant l'utilisation des klaxons dans la ville. L'injonction a d'abord porté ses fruits, mais les klaxons ont

fini par reprendre. Par exemple, le 12 février, à 21 h 45, le niveau sonore des klaxons près des rues Albert et O'Connor a été mesuré à 101 décibels.

7. La réponse de la municipalité

7.1 La recherche d'options

Une fois la première fin de semaine de manifestation terminée, il était évident que les autorités locales n'avaient pas les moyens de mettre fin aux démonstrations publiques. Les fonctionnaires et les conseillers municipaux d'Ottawa ont commencé à chercher de nouvelles options, notamment en demandant à GoFundMe de cesser d'héberger la collecte de fonds des manifestants, et en s'adressant directement aux gouvernements fédéral et provincial pour renforcer la demande de ressources du SPO.

Une autre option brièvement envisagée par la Ville, mais à laquelle elle n'a pas donné suite, était de fermer la rue Wellington. La Ville avait le pouvoir de fermer des rues, mais ne le faisait généralement pas indépendamment du SPO. Le 2 février, le conseiller juridique de la Ville s'est entretenu avec l'avocate générale du SPO au sujet de fermetures routières et on lui a répondu que le SPO n'en était [TRADUCTION] « pas encore rendu là ». La Ville a compris de ces conversations qu'interdire l'accès aux rues du centre-ville de cette manière était impossible en pratique, et n'a donc pas poursuivi l'idée.

7.2 La déclaration d'urgence municipale

La réponse principale de la Ville à la première semaine complète de manifestations a été de déclarer une urgence municipale. La décision de déclarer une urgence incombe au maire. Sur le plan procédural, le directeur municipal recommande de faire ou non une telle déclaration. Le directeur municipal, à son tour, reçoit des recommandations du directeur des Services de protection et d'urgence d'Ottawa.

Le matin du 31 janvier, le chef Sloly du SPO a fait rapport sur les manifestations au directeur municipal Steve Kanellakos, au directeur des Services de protection et d'urgence, M. Ayotte, et à plusieurs conseillers municipaux. Les conseillers ont exprimé leur frustration, et le conseiller Matthew Luloff a demandé si la Ville déclarerait une situation d'urgence. M. Kanellakos a répondu qu'il envisagerait de faire une recommandation. En fin de compte, il ne l'a pas fait à ce moment-là parce que, selon lui, tout ce qu'une déclaration aurait accompli serait de signaler aux autres niveaux de gouvernement que la Ville avait besoin d'aide.

La Ville a effectivement déclaré une urgence le dimanche 6 février, à la fin de la deuxième fin de semaine des manifestations. M. Kanellakos a témoigné que la déclaration a été faite à ce moment-là parce qu'il était devenu évident que les manifestants resteraient et que la police signalait qu'elle n'avait pas assez de ressources. Selon M. Kanellakos, la Ville a estimé que la déclaration informerait la communauté de la gravité de la situation et signalerait à la province de l'Ontario qu'elle devrait intervenir.

Le maire d'Ottawa, M. Watson, a reconnu que la déclaration avait pour but de reconforter le public, de communiquer que la Ville considérait la situation comme une urgence et de signaler aux autres paliers de gouvernement qu'Ottawa avait besoin d'aide. Toutefois, il a pris ses distances par rapport à l'idée que la déclaration visait à faire pression sur la province de l'Ontario. Le maire Watson a témoigné que son chef de cabinet, Serge Arpin, et M. Kanellakos pensaient qu'une déclaration pourrait [TRADUCTION] « pousser la province à faire sa propre déclaration et faire davantage pression sur la province pour qu'elle vienne à la table des négociations », mais que personnellement, il n'avait pas la même impression²³. Le maire a toutefois convenu que la province n'était pas suffisamment engagée à ce moment-là.

M. Arpin a témoigné qu'il n'était pas d'accord que l'intention expresse de la déclaration était de faire pression sur la province de l'Ontario. Selon lui, il s'agissait plutôt de

²³ Témoignage du maire Jim Watson, transcription, 18 octobre 2022, p. 23.

donner l'impression de faire quelque chose à un moment où les résidents trouvaient que la Ville les laissait tomber.

À mon avis, il ne semble pas y avoir eu de point de basculement significatif pour déclarer une situation d'urgence le 6 février plutôt qu'à une date antérieure. La Ville d'Ottawa savait dès le 31 janvier que le SPO était débordé et qu'elle avait besoin du soutien des autres paliers de gouvernement. La déclaration de situation d'urgence était l'un des rares outils à la disposition de la Ville qu'elle pouvait exercer indépendamment du SPO. Si l'intention de la déclaration était de faire pression sur la province de l'Ontario pour qu'elle agisse, elle aurait pu être déclarée plus tôt. En effet, même si la déclaration était symbolique et ne servait qu'à faire savoir aux résidents que la Ville prenait cette affaire au sérieux, il n'est pas clair pourquoi la Ville n'a pas envoyé ce signal beaucoup plus tôt.

Il est impossible de déterminer si une déclaration de situation d'urgence faite antérieurement aurait changé le cours des événements. Néanmoins, face à une situation sans précédent telle que les manifestations perturbatrices du Convoi de la liberté à Ottawa, les habitants étaient en droit de s'attendre à ce que leur gouvernement municipal actionne tous les leviers à sa disposition, et ce dans les meilleurs délais.

7.3 Le conseil municipal d'Ottawa se réunit pour discuter de mesures supplémentaires

Une réunion spéciale a été organisée par le conseil municipal d'Ottawa le lundi 7 février. Il s'agissait de la première réunion depuis l'arrivée du convoi et de la première occasion pour le conseil de prendre des mesures officielles pour réagir. Le conseil a agi en adoptant un certain nombre de motions relatives au convoi.

Le conseil a adopté des motions demandant au maire de faire appel aux gouvernements provincial et fédéral afin qu'ils fournissent les soutiens financiers et logistiques nécessaires pour mettre fin pacifiquement aux manifestations, et pour demander du soutien financier pour les entreprises d'Ottawa, leurs employés et les organisations de soutien communautaire. Le maire Watson a tenu compte de ces motions lorsqu'il

a ensuite écrit au premier ministre de l'Ontario, Doug Ford, et au premier ministre Justin Trudeau.

Une autre motion chargeait le personnel de demander une augmentation du montant de l'amende applicable à plusieurs infractions aux règlements municipaux. Le conseil a adopté une autre motion pour modifier le règlement municipal sur la marche au ralenti afin qu'il s'applique même lorsque la température est inférieure à cinq degrés Celsius. Cette modification a été apportée le 9 février, mais elle a eu peu d'impact en raison du manque de mesures d'application. Le même jour, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a approuvé la demande de la Ville afin de porter le montant de l'amende fixée à 1 000 \$ CA.

Le 7 février, le conseil municipal a également adopté des motions visant à obtenir davantage d'informations sur les activités de la Ville, notamment en demandant au Centre des opérations d'urgence (COU) dirigé par la Ville de tenir un point de presse quotidien et en demandant au personnel de la Ville de faire un rapport quotidien sur l'état d'application des règlements municipaux.

Le conseil municipal a adopté une motion condamnant le racisme, l'antisémitisme et la discrimination à l'encontre des communautés noires, juives, musulmanes, racisées et 2ELGBTQI+.

Le conseil municipal a également adopté une motion visant à demander au gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité de la sûreté et de la sécurité publiques au sein de la Cité parlementaire. Catherine McKenney, membre du conseil municipal, a témoigné que l'intention derrière cette motion était de libérer le SPO afin qu'il puisse se concentrer sur les quartiers touchés. Le maire a envoyé une lettre faisant cette demande. Le jour suivant, le chef du SPO, M. Sloly, a écrit au maire Watson et à la présidente de la CSPO, M^{me} Deans, pour leur dire que le SPO était le seul service de police compétent et que la motion de Catherine McKenney était [TRADUCTION] « dépourvue d'autorité juridictionnelle²⁴ ».

²⁴ Courriel de P. Sloly à J. Watson, Diane Deans et à d'autres destinataires, 2 février 2022, OTT00005837.0001.

Une motion présentée au conseil municipal qui n'a pas été adoptée visait à ce que la Ville entame des discussions avec le ministre fédéral de la Sécurité publique afin de déterminer si la *Loi sur les mesures d'urgence* pouvait être invoquée à ce moment-là. Il y a eu 12 votes pour et 12 votes contre cette motion.

Le 7 février, le conseiller juridique de la Ville David White a présenté au conseil municipal une note de service répondant aux options supplémentaires que les conseillers municipaux et le public avaient soulevées. La note commentait les diverses autorités légales qui existaient – et n'existaient pas – dans le contexte de ce qui était proposé.

La note traitait du pouvoir de déclarer une émeute en vertu de l'article 67 du *Code criminel*, soulignant que le SPO n'avait pas indiqué qu'une telle déclaration étendrait les pouvoirs de la police au-delà de ce qui était déjà en place. En réponse à des questions sur une demande d'aide militaire, la note précisait que les municipalités n'ont pas la compétence pour faire de telles demandes. En ce qui concerne la législation qui régit la manutention du carburant, la note indiquait que ni les lois provinciales ni les lois fédérales pertinentes ne pouvaient être appliquées par la Ville.

La note abordait également les questions relatives à la législation sur les urgences. Elle notait que la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)* provinciale pourrait fournir une autorité large, mais qu'au 7 février, les autorités policières n'avaient pas identifié de lacunes dans leurs pouvoirs existants d'application de la loi qui pourraient être comblées par les pouvoirs de cette loi. La note indiquait que les pouvoirs disponibles en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale correspondaient largement à ceux de la *LPCGSU* provinciale.

Après avoir entendu que la Ville d'Ottawa ne pouvait pas demander d'aide militaire, le conseiller Luloff a confié au greffier municipal la rédaction d'une motion pour que la province de l'Ontario demande du matériel militaire. Il a ensuite dit au chef de cabinet du ministre Blair que la majorité du conseil municipal soutenait la motion. Après que le gouvernement fédéral eut indiqué que l'armée n'interviendrait pas dans les manifestations, la motion a été abandonnée.

7.4 L'injonction d'Ottawa

Suite à ses discussions avec le SPO les 28 et 30 janvier, le personnel juridique de la Ville a travaillé sur une éventuelle injonction. Ce travail s'est poursuivi même si le chef Sloly du SPO a décidé, suite à ses discussions avec la commissaire Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO le 31 janvier, de ne pas en faire une priorité. Bien que le SPO ait fait part à l'équipe juridique de la Ville de la préoccupation de la commissaire Lucki quant au fait qu'une injonction pourrait servir de point de ralliement pour les manifestants, il n'a pas indiqué que le SPO s'opposait aux démarches de la Ville. En fait, le SPO a dit à l'équipe juridique de la Ville qu'il appartiendrait en fin de compte à la Ville de déterminer si elle devait obtenir une injonction.

Le 2 février, le service juridique de la Ville a demandé des détails sur le type d'injonction dont le SPO avait besoin pour l'aider dans ses opérations, mais a eu du mal à obtenir une réponse claire. Il semblait à la Ville que le SPO voulait une ordonnance visant à faire retirer les véhicules, mais le SPO avait déjà l'autorité légale pour le faire. Le problème réel était que le SPO estimait que les tentatives de remorquage pouvaient mettre en danger la sécurité des agents.

Le 4 février, le conseiller juridique de la Ville d'Ottawa, M^e White, a envoyé un courriel à l'avocate générale du SPO énonçant 10 questions auxquelles la Ville devait répondre afin de préparer une demande d'injonction. Le SPO n'a pas répondu et M^e White en a conclu que le SPO avait perdu tout intérêt en une injonction. Il semblerait que la Ville ait décidé qu'elle ne demanderait une injonction que si le SPO disait qu'il en avait besoin, même si M^e White a reconnu qu'il était conscient que la décision finale de demander une injonction revenait à la Ville. La Ville restait préoccupée par l'application de l'injonction dans le sens où, si elle obtenait une injonction pour faire partir les manifestants, le public s'attendrait à ce qu'elle l'utilise. La Ville n'avait pas confiance dans la capacité du SPO à faire respecter une injonction d'une large portée et pensait que l'absence d'application de cette injonction éroderait davantage la confiance du public.

Alors que les manifestations se poursuivaient, les membres du conseil municipal ont commencé à faire pression pour que des mesures supplémentaires soient prises. Lors de la réunion du conseil municipal d'Ottawa du 9 février, une motion a été adoptée demandant à M^e White d'examiner la possibilité de demander une injonction concernant les risques d'incendie et la marche au ralenti, d'envisager toute autre option et d'informer le conseil de ses conclusions.

La CSPO a également discuté d'injonctions. Lors de la réunion publique du 11 février, Sandy Smallwood, membre de la CSPO, a posé une question simple : comment Zexi Li a-t-elle pu obtenir si rapidement une injonction apparemment efficace pour faire cesser les klaxons, alors que la Ville envisageait encore cette mesure? En réponse, le chef Sloly du SPO n'a pas exprimé de réserves quant à une injonction, mais a déclaré qu'il [TRADUCTION] « appartiendrait à la Ville de commenter davantage le statut de l'injonction et son intention de la poursuivre dans toute la mesure du possible ». M^{me} Smallwood a fait remarquer que le conseiller juridique White avait fait [TRADUCTION] « pratiquement une déclaration miroir » selon laquelle la Ville était « prête à y aller » et qu'elle n'attendait que la police²⁵. Cet échange résume parfaitement le décalage entre la Ville et le SPO sur toute la question de l'injonction.

Le même jour, sur les instructions du directeur municipal Kanellakos, la Ville d'Ottawa a déposé une demande d'injonction à la Cour supérieure de justice de l'Ontario. M. Kanellakos a témoigné que, bien que la Ville n'ait jamais obtenu les informations qu'elle demandait au SPO, elle a décidé d'exercer son autorité de manière indépendante. La demande, soutenue par les gouvernements de l'Ontario et du Canada, visait à obtenir une ordonnance interdisant aux manifestants d'enfreindre les règlements de la Ville. La juge en chef adjointe Faye McWatt a accordé l'injonction le lendemain, qualifiant les preuves de la Ville d'écrasantes²⁶.

En fin de compte, la police n'a jamais utilisé l'injonction de la Ville comme outil d'application de la loi. Selon le maire d'Ottawa, M. Watson, la *Loi sur les mesures*

²⁵ Courriel de Laura Bergen, 15 février 2022, OTT00007334.0001.

²⁶ Ordonnance d'injonction, 14 février 2022, OTT00028978.

d'urgence a prévalu sur l'injonction. M. Kanellakos a témoigné que, rétrospectivement, il aurait probablement été utile de demander l'injonction plus tôt.

Bien qu'il soit normalement conseillé à la Ville d'Ottawa et au SPO de coordonner leurs efforts pour obtenir une autorité que la police devra finalement faire appliquer, le SPO avait indiqué qu'il laissait à la Ville le soin de déterminer si elle devait demander une injonction, ce que la Ville a compris. Cela étant, la Ville aurait pu et dû demander une injonction plus tôt. Il y avait peu de mesures que la Ville pouvait prendre indépendamment du SPO pour influencer la réponse au convoi, et demander une injonction était l'une d'entre elles.

De même, le SPO aurait dû être plus clair dans ses communications avec la Ville. Il est inexplicable que le SPO n'ait pas répondu aux questions de la Ville le 4 février ou qu'il ait indiqué qu'il n'y répondrait pas. Malgré ses préoccupations, le SPO n'a pas indiqué que la Ville d'Ottawa ne devrait pas demander une injonction. Ce manque de communication a laissé la Ville dans l'incertitude, attendant des directives du SPO qui ne sont jamais venues.

Bien que l'utilité d'une injonction dans un événement tel que celui-ci soit discutable, la preuve indique que l'injonction obtenue par M^{me} Li a eu un effet positif net. Face à une situation sans précédent ayant des effets négatifs graves sur les habitants de la ville, il incombait à la Ville d'Ottawa d'exercer les pouvoirs dont elle disposait le plus rapidement possible, d'autant plus que le SPO avait laissé la décision à la Ville.

8. L'absence de l'Ontario

Un thème qui est ressorti des témoignages est l'opinion selon laquelle le gouvernement de l'Ontario n'était pas pleinement engagé dans la réponse aux manifestations. De nombreux témoins ont estimé que la province tentait d'éviter d'assumer la responsabilité d'une crise à l'intérieur de ses frontières. Par exemple, M. Kanellakos a témoigné que, même au début de la deuxième semaine des manifestations, la solliciteure générale de l'Ontario, M^{me} Jones, disait au maire Watson qu'il s'agissait

d'une question d'application de la loi et que les élus ne devraient pas s'en mêler. Le maire Watson a témoigné qu'il était frustrant que la province ne s'implique pas dans la recherche d'une solution à ce moment-là.

Ces plaintes ont été difficiles à évaluer parce que la Commission n'a pas bénéficié de la pleine participation de l'Ontario. Bien que la province ait produit environ 1 000 documents et fourni le témoignage d'un sous-ministre et d'un sous-ministre adjoint, elle n'a pas demandé la qualité pour agir comme partie. De plus, le premier ministre Ford et la solliciteure générale Jones ont tous deux refusé d'être questionnés par les avocats de la Commission et, lorsque j'ai émis des sommations pour les contraindre à témoigner, ils ont invoqué le privilège parlementaire et ont refusé de se conformer. En conséquence, la Commission est malheureusement désavantagée dans sa compréhension de la perspective de l'Ontario.

Cela dit, le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, n'était pas d'accord avec la caractérisation de l'implication de la province par le maire Watson. Il a témoigné que la province était [TRADUCTION] « très engagée dans le soutien de la Ville d'Ottawa par divers moyens », mais il a également témoigné que « lorsque l'on s'inquiétait que la manifestation s'étende à d'autres parties de la province... c'est à ce moment que le premier ministre a décidé d'agir²⁷ ». Je considère donc que ces commentaires constituent une reconnaissance que la province n'était pas aussi impliquée lorsque les manifestations en Ontario étaient limitées à Ottawa.

L'absence d'engagement provincial au niveau politique est bien illustrée par une série de « réunions tripartites » qui ont eu lieu entre le 3 et le 10 février. Il s'agissait de tentatives de réunir des responsables des gouvernements fédéral, provincial et municipal afin de coordonner une réponse intégrée aux manifestations. Elles se sont déroulées à deux niveaux : au niveau du personnel et au niveau ministériel. Alors que la province de l'Ontario a participé au niveau du personnel, la province était absente du volet ministériel tripartite, une question que j'aborde également au chapitre 14.

²⁷ Témoignage du sous-solliciteur général Mario Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 160-162.

8.1 Les appels tripartites avec le personnel

Des appels entre les hauts responsables de la police, des transports et de la sécurité nationale ont eu lieu les 3, 5, 6, 7 et 8 février. L’appel du 6 février a réuni le sous-ministre Rob Stewart (Sécurité publique Canada); le sous-ministre Michael Keenan (Transports Canada); la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) Jody Thomas; le directeur du SCRS David Vigneault; la commissaire Lucki de la GRC; le ministre de la Protection civile Bill Blair; le sous-solliciteur général de l’Ontario Di Tommaso; la sous-ministre ontarienne Laurie LeBlanc (Transports); le commissaire Carrique de la PPO; le directeur municipal Steve Kanellakos; le chef Sloly du SPO; et le chef adjoint Bell du SPO. Au cours de cette réunion, M. Kanellakos a signalé que la Ville allait déclarer une situation d’urgence plus tard dans la journée.

Le chef Sloly a également fait une mise à jour, déclarant que la rue Wellington ne présentait [TRADUCTION] « aucun problème de sécurité immédiat » et que le SPO ne remorquerait pas de camions dans ce secteur²⁸. Le plus grand risque venait du campement Rideau/Sussex, qui ressemblait à un groupe de quasi-motards. Il a indiqué que le SPO allait dresser une liste des ressources dont il avait besoin pour l’aider à gérer la situation. Le chef Sloly a reconnu qu’un soutien supplémentaire de la part de la PPO et de la GRC ne permettrait au SPO que de maintenir sa position actuelle et de remplacer les agents fatigués.

La CSNR Thomas a terminé l’appel tripartite avec le personnel du 6 février par la question suivante : [TRADUCTION] « La province se tournerait-elle vers le gouvernement fédéral si cette manifestation avait lieu à l’extérieur de la Ville d’Ottawa (par exemple, dans d’autres endroits comme Kingston)? ». Le sous-solliciteur général Di Tommaso a répondu que les manifestations étaient dirigées contre les obligations fédérales et que les manifestants étaient venus à Ottawa pour cet objectif²⁹. Il a témoigné qu’il

²⁸ Résumé de l’appel avec la Ville d’Ottawa, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, 6 février 2022, ONT00000311, p. 3.

²⁹ Résumé de l’appel avec la Ville d’Ottawa, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, 6 février 2022, ONT00000311, p. 9.

considérait le commentaire de la CSNR Thomas comme [TRADUCTION] « la tentative du gouvernement fédéral de se laver les mains de toute cette affaire³⁰ ». Cet échange illustre la tension croissante entre les gouvernements fédéral et provincial quant à leurs degrés de responsabilité respectifs.

Le 7 février, un autre appel tripartite avec le personnel a eu lieu, impliquant un grand nombre des mêmes participants. La Ville voulait comprendre ce que la province avait dans sa boîte à outils en vertu des lois et règlements existants qui pourrait l'aider. Le sous-ministre fédéral Keenan a fait remarquer qu'il existait des possibilités d'application de la loi du point de vue des transports, comme la suspension des permis commerciaux, mais que cela relevait de la compétence de la province. La sous-ministre LeBlanc, de l'Ontario, a déclaré que cette question venait d'être « parachutée » sur elle et qu'il fallait qu'elle s'informe avant de répondre. Le directeur municipal de la Ville d'Ottawa, M. Kanellakos, a témoigné que la sous-ministre LeBlanc semblait prise au dépourvu parce qu'on ne lui avait pas dit à l'avance qu'on allait lui demander ce que le ministère des Transports de l'Ontario pouvait faire pour aider.

Le dernier appel tripartite avec le personnel a eu lieu le 8 février. Il ne semble pas que les fonctionnaires de l'Ontario y aient participé. Le chef Sloly du SPO a fait remarquer que le blocage de Windsor, qui s'était alors installé, détournait des ressources d'Ottawa. Il a déclaré qu'ils étaient divisés et conquis.

8.2 La table tripartite ministérielle

Les 7, 8 et 10 février, M. Kanellakos et le maire Watson ont participé à des réunions avec le ministre Mendicino, le ministre Blair, le sous-ministre Stewart et, parfois, avec les chefs de cabinet des ministres. Le chef Sloly a assisté à une réunion complète et à une partie d'une deuxième rencontre. Il s'agissait de réunions de haut niveau entre les élus municipaux, provinciaux et fédéraux afin de partager des informations, de coordonner une réponse et de proposer des idées pour soutenir les opérations

³⁰ Témoignage de M. Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 164 et 165.

policières. L'Ontario a été invité, mais n'y a pas participé. Le premier ministre Ford a dit au maire qu'il ne pensait pas que ces réunions seraient productives.

Le ministre Blair a ouvert la réunion du 7 février en relatant que le premier ministre Trudeau estimait qu'il était important de convoquer un groupe pour collaborer à tous les niveaux de gouvernement et réagir rapidement. En ce qui concerne l'absence de l'Ontario à la table, le ministre Blair a indiqué que le ministre Mendicino et lui-même avaient communiqué avec la province et continueraient à l'encourager à se joindre aux réunions. Alors que la PPO et la GRC demandaient des informations sur l'allocation des ressources avant d'en allouer, une conversation sur la façon dont les ressources seraient utilisées n'a pas pu avoir lieu, car le chef Sloly du SPO n'a pu rejoindre la réunion qu'au moment où elle se terminait.

La deuxième table ministérielle tripartite a eu lieu le jour suivant. Le ministre Mendicino a indiqué qu'il n'avait pas eu de réponse de la solliciteure générale de l'Ontario. Le maire d'Ottawa, M. Watson, a dit qu'il ferait pression sur la province pour obtenir des ressources lorsqu'il parlerait au premier ministre Ford le lendemain, mais qu'il avait également besoin d'un engagement de la part du gouvernement fédéral. Lorsque le ministre Mendicino a répondu que la province devait être présente lors de ces appels, car la PPO jouerait un rôle essentiel, le maire a répondu : [TRADUCTION] « Il m'est difficile de critiquer la province alors que je n'ai pas d'engagement de la part du gouvernement fédéral³¹ ».

La dernière table tripartite a eu lieu le 10 février. L'Ontario refusait toujours de participer, même si le maire Watson avait exhorté le premier ministre Ford et la solliciteure générale Jones à y participer lors d'un appel téléphonique le 9 février. Le premier ministre et la solliciteure générale ont tous deux répondu qu'ils estimaient qu'il s'agissait d'une table politique et que leur participation ne serait pas une utilisation constructive de leur temps. La solliciteure générale Jones était d'avis que la réponse aux manifestations était une question d'application de la loi qui devait être traitée par

³¹ Notes de la réunion du 8 février 2022, SSM.NSC.CAN.00002052_REL.0001, p. 4.

le chef Sloly du SPO et la commissaire de la PPO et que les élus ne devraient pas s'en mêler.

L'appel tripartite du 10 février a commencé par passer en revue les autres blocages qui avaient lieu à travers le pays, ce que le ministre Blair a décrit comme une [TRADUCTION] «énorme escalade». Le ministre Mendicino a dit qu'il avait parlé à la solliciteure générale Jones et qu'il attendait sa réponse sur ce que la PPO pouvait faire pour aider. Des agents supplémentaires de la GRC seraient fournis pour travailler aux côtés de la PPO, mais ils devaient avoir une idée du plan opérationnel du SPO. Plus tard pendant l'appel, le sous-ministre Stewart a dit que le plan du chef du SPO n'était pas encore tout à fait au point et que cela pourrait affecter la vitesse à laquelle la GRC pourrait déployer des ressources. Le maire Watson a témoigné qu'il ne se souvenait pas d'avoir dit au chef Sloly que l'absence de plan pourrait retarder le déploiement des ressources de la GRC et qu'un tel échange aurait eu lieu au niveau des fonctionnaires par le biais du directeur municipal, M. Kanellakos, ou du chef de cabinet, M. Arpin.

9. Le Service de police d'Ottawa demande 1 800 agents

Le 5 février, la CSPO a demandé au chef Sloly de combien d'agents le SPO avait besoin pour mettre fin aux manifestations. Le chef Sloly a considéré qu'il s'agissait d'une directive officielle en vertu de la *Loi sur les services policiers*. Il a témoigné avoir consulté son équipe de direction pour obtenir un nombre et, le 6 février, il a indiqué que 1 800 agents supplémentaires étaient nécessaires. Le 7 février, le chef Sloly a fait un suivi avec un tableau montrant les détails de haut niveau des besoins du SPO, qui comprenait 1 000 agents de service général et 600 agents chargés du maintien de l'ordre. Selon la présidente Deans, la CSPO n'a pas été informée de la méthode utilisée pour déterminer le nombre d'agents requis ni de la manière dont le chef Sloly prévoyait de les utiliser.

La présidente Deans était consciente du fait que le chef était frustré et se sentait bloqué dans l'obtention des ressources dont il avait besoin. Elle a demandé au

bureau du maire d'exercer une pression politique pour obtenir les ressources dont le chef Sloly avait besoin. Le bureau du maire a hésité à s'impliquer, mais après d'autres discussions, le maire a accepté.

Le 7 février, la présidente Deans, le maire Watson et le chef Sloly ont rendu publique la demande de 1 800 agents. Le chef Sloly a rendu publique cette demande lors d'une réunion du conseil municipal, et le maire Watson et la présidente Deans ont envoyé des lettres conjointes au premier ministre Trudeau, au premier ministre Ford, au ministre Mendicino et à la solliciteure générale Jones. La lettre décrivait la situation sur le terrain comme un [TRADUCTION] « siège » qui laissait les résidents « vivre dans la peur³²».

Bien que la demande ait finalement été renvoyée à la PPO et à la GRC pour évaluation, il convient de noter que cette demande a été faite au niveau politique, plutôt que par la police. Comme je l'explique au chapitre 8, en vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, une commission des services policiers ou un chef de police peut demander de l'aide directement au commissaire de la PPO, qui a l'obligation d'y répondre. Le commissaire Carrique de la PPO a témoigné que ce processus n'a jamais été utilisé à Ottawa. Le chef Sloly du SPO n'était pas familier avec ce processus et la présidente Deans ne se souvenait pas si la CSPO avait envisagé de faire une telle demande. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ne prévoit pas de processus similaire pour demander des ressources de la GRC, bien que je comprenne que l'envoi de demandes au niveau de la police est pratique courante.

La publicité qui a entouré la demande était intentionnelle, car elle visait à faire pression pour que le SPO obtienne les ressources dont il avait besoin. Si le fait de rendre la demande publique a probablement généré une pression politique, cela risquait également de révéler la pensée stratégique et opérationnelle du SPO. La demande indiquait que le SPO se préparait à une mobilisation massive de ressources pour tenter d'expulser les manifestants. Cela a créé la possibilité que les manifestants adoptent une réponse stratégique, y compris le lancement de manifestations dans

³² Lettre de J. Watson et de D. Deans, 7 février 2022, OTT00005513.0001.

des endroits éloignés de l'Ontario, comme Windsor, pour détourner les ressources d'Ottawa. Le chef Sloly du SPO et le commissaire Carrique de la PPO étaient tous deux conscients que les manifestants pouvaient adopter une telle stratégie, et le chef Sloly a par la suite fait remarquer, le 8 février, que l'annonce avait suscité une réaction de « diviser pour régner » de la part des manifestants, en faisant référence au blocage du pont Ambassador à Windsor.

Le chef Sloly a témoigné qu'il avait présenté la demande de ressources dans le cadre d'un forum public parce que la présidente Deans lui avait fait cette demande lors d'une séance publique, plutôt que dans la partie à huis clos de la réunion de la CSPO du 5 février. Il a compris que l'intention était que des lettres publiques contenant la demande soient envoyées [TRADUCTION] « aux plus hautes instances du pays aux niveaux provincial et fédéral³³ ».

En toute justice, la demande du 7 février n'était pas la seule fois où des acteurs politiques avaient divulgué des informations sur la dotation en personnel, sans doute à des fins politiques. Les gouvernements fédéral et provincial avaient déjà rendu public le nombre d'agents qu'ils prétendaient avoir envoyés à Ottawa. Dans un communiqué de presse, la solliciteure générale de l'Ontario a déclaré que plus de 1 500 agents de la PPO avaient été présents sur le terrain à Ottawa depuis le début de la manifestation. En réalité, la PPO avait fourni un total de 1 500 quarts de travail d'agents de la PPO. Le nombre d'agents de la PPO travaillant à Ottawa à cette époque était d'environ 125 par jour, et ces agents n'étaient pas tous en service à une heure donnée. Le commissaire Carrique de la PPO et le sous-solliciteur général de l'Ontario, M. Di Tommaso, ont qualifié la divulgation de ces chiffres de peu utile et d'imprudente. Lorsqu'on lui a demandé si la solliciteure générale politisait la question des ressources policières par cette déclaration, le commissaire Carrique a répondu qu'il faudrait que la Commission le demande à la solliciteure générale elle-même. Comme nous l'avons vu plus haut, la solliciteure générale Jones a refusé de témoigner devant la Commission, et je ne peux donc pas bénéficier de son explication.

³³ Témoignage de P. Sloly, transcription, 31 octobre 2022, p. 302 et 303.

Le même jour où la demande a été rendue publique, le commissaire Carrique de la PPO, le sous-solliciteur général de l'Ontario Di Tommaso et le sous-commissaire Michael Duheme de la GRC ont entendu dire que le chef Sloly du SPO avait ordonné à son équipe de demander deux fois plus de ressources que nécessaire. Le surintendant Abrams de la PPO a témoigné que le chef Sloly avait fait ce commentaire lors d'une réunion du SPO le 6 février, et le chef Sloly a reconnu qu'il avait peut-être fait une remarque de cette nature. Bien que l'intention du chef Sloly était d'encourager l'équipe de commandement à considérer le nombre de ressources dont elle avait besoin à long terme (pensée « exponentielle » plutôt que « progressive »), lorsque le surintendant Abrams a pris connaissance de la demande de 1 800 agents le jour suivant, il était naturellement méfiant quant à savoir si ce nombre représentait un besoin légitime.

Le 8 février, le maire d'Ottawa, M. Watson, s'est adressé au premier ministre, réitérant la demande de 1 800 agents et exprimant sa frustration persistante face à l'absence de l'Ontario. Le premier ministre Trudeau a convenu que le premier ministre Ford fuyait ses responsabilités et a accepté de soutenir la Ville.

Le 10 février, la Ville a reçu une lettre de la solliciteuse générale de l'Ontario indiquant que la demande de ressources de la Ville avait été partagée avec le commissaire de la PPO. Le maire Watson l'a qualifiée de « lettre type ». Le maire était frustré par cette réponse, car, à ce moment-là, le commissaire Carrique de la PPO était au courant de la demande par l'intermédiaire du chef Sloly.

10. L'intersection de Rideau et Sussex

L'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex a continué d'être une zone de conflit élevé. Les camionneurs qui occupaient l'intersection étaient agressifs et constituaient une source de préoccupation sérieuse pour la police. Les tentatives des organisateurs de la manifestation de maintenir une voie d'urgence ouverte à cet endroit ont échoué en raison de la méfiance des manifestants envers la police.

Tom Marazzo est l'un des organisateurs de la manifestation qui a tenté de maintenir une voie d'urgence ouverte. M. Marazzo a servi comme officier dans les Forces armées canadiennes pendant 25 ans. Après avoir pris sa retraite de l'armée, il a travaillé comme instructeur au Georgian College, mais a été licencié en 2021 suite à la mise en œuvre par le collège d'une obligation de vaccination contre la COVID-19. M. Marazzo est venu à Ottawa pendant la première fin de semaine des manifestations, après que M. Bauder lui a demandé d'aider avec la logistique.

M. Marazzo a témoigné qu'il tenait particulièrement à ce que les voies d'urgence restent ouvertes parce que son fils souffre d'une grave maladie cardiaque. Cependant, il n'a pas réussi à convaincre les camionneurs à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex de le faire. Il a seulement pu demander aux camionneurs de surveiller la voie bloquée et de déplacer les véhicules si des camions de pompiers ou des ambulances s'approchaient.

Au cours de la deuxième semaine des manifestations, les organisateurs de la manifestation et l'ELP se sont efforcés de dégager cette intersection, mais bon nombre des problèmes qui avaient caractérisé les manifestations jusqu'à ce moment-là ont sapé ces efforts. Les organisateurs des manifestations ont eu du mal à contrôler les manifestants sur le terrain. Les opérations internes du SPO ont continué de fonctionner à contre-courant, le SPO planifiant une opération de maintien de l'ordre alors que les négociations avec l'ELP étaient en cours. En fin de compte, les efforts pour dégager l'intersection ont échoué, mais ils ont jeté les bases de futures négociations entre les manifestants et la Ville.

10.1 Les manifestants tendent la main à la Ville

Dans la soirée du 7 février, M. Marazzo s'est inquiété de la pression croissante exercée sur le chef Sloly du SPO et de la réaction de la police qui pourrait s'ensuivre. Il a senti une montée des tensions dès le 4 février, lorsque le chef Sloly du SPO a tenu une conférence de presse et a annoncé sa stratégie [TRADUCTION] « d'intensification,

d'application et de confinement ». M. Marazzo a estimé que les organisateurs devaient contribuer à apaiser les tensions.

Entre-temps, le Convoi de la liberté a continué à avoir mauvaise presse à cause du protocole d'entente diffusé par James Bauder, l'un des organisateurs du convoi et le cofondateur de Canada Unity. M. Marazzo et M^e Wilson, un avocat du convoi, craignaient que le protocole d'entente ne donne l'impression que le but du Convoi de la liberté était de renverser le gouvernement. Le 8 février, le groupe de M. Bauder a publié une déclaration dans laquelle il retirait le protocole d'entente, disant qu'il avait donné lieu à des [TRADUCTION] « interprétations non voulues³⁴ ». M. Bauder a témoigné qu'il avait été persuadé de le faire pour des raisons stratégiques. Il ressort clairement de son témoignage qu'il n'a jamais renoncé aux idées qui ont inspiré le protocole d'entente.

M. Marazzo était devenu frustré par les ELP pour plusieurs des raisons que j'ai déjà évoquées dans ce chapitre. Les ELP ont repris contact avec lui le 7 février pour tenter de négocier le déplacement des véhicules sur la rue Wellington. Plutôt que de négocier avec eux, il a exigé de parler à quelqu'un de plus haut rang. Dans son témoignage, M. Marazzo a indiqué qu'il cherchait à parler à un inspecteur de police, mais le SPO a compris qu'il cherchait à parler à un responsable de la Ville.

Le matin du 8 février, le chef adjoint Bell du SPO a dit au directeur municipal Kanellakos que l'ELP voulait le rencontrer pour discuter d'une éventuelle réunion avec certains manifestants. Au cours de cette réunion, l'ELP a expliqué que les leaders des manifestants avaient cessé de communiquer avec l'ELP et souhaitaient rencontrer la Ville. Le SPO voulait garder ouvertes les lignes de communication.

M. Kanellakos a accepté la demande du SPO avec réticence. Après des conversations avec le maire Watson et son chef de cabinet, M. Arpin, M. Kanellakos a décidé de rencontrer les manifestants sans engager le maire à quoi que ce soit. M. Kanellakos a dit aux agents de l'ELP qu'il rencontrerait les manifestants, mais qu'il avait besoin de

³⁴ Rapport Hendon, 9 février 2022, OPP00001244, p. 2.

quelque chose en échange. Un agent a suggéré que les camions soient retirés des quartiers résidentiels.

10.2 Les manifestants et la Ville se rencontrent

Le 8 février vers midi, l'ELP a escorté M. Marazzo, organisateur de la manifestation, et Keith Wilson et Eva Chipiuk, avocats du convoi, à l'hôtel de ville pour rencontrer M. Kanellakos. M. Marazzo a eu une rencontre individuelle avec M. Kanellakos et lui a dit que les manifestants voulaient une rencontre avec le maire. M. Kanellakos a compris que les manifestants voulaient cette rencontre afin de gagner en légitimité. M. Kanellakos a dit à M. Marazzo qu'il y aurait des conditions à cette rencontre, à savoir que les camions quittent les zones résidentielles. À un moment donné, M^e Wilson et M^e Chipiuk se sont joints à la discussion. Tout le monde a convenu que le déplacement des camions serait un pas en avant. Les organisateurs de la manifestation ont déclaré qu'ils devaient travailler avec la Ville pour abaisser les tensions, car celles-ci montaient.

M^e Wilson a indiqué à la Commission qu'il avait été demandé aux représentants des manifestants de garder la réunion secrète afin de ne pas embarrasser la Ville. Il a également été demandé aux organisateurs de la manifestation de faire en sorte que les véhicules soient déplacés hors de certaines zones clés. M^e Wilson, M. Marazzo et M^e Chipiuk ont apparemment accepté de voir ce qu'ils pouvaient faire au sujet de l'intersection Rideau-Sussex, qui, de leur compréhension, préoccupait le SPO.

M. Kanellakos a informé le maire Watson et le chef Sloly de sa rencontre avec les manifestants.

10.3 La première tentative des organisateurs de la manifestation pour dégager l'intersection de Rideau et Sussex

Après la réunion, M. Marazzo, M^e Wilson, M^e Chipiuk et l'ELP se sont rendus à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex pour essayer de convaincre les manifestants de se déplacer sur la rue Wellington. Les barrières linguistiques entre

les organisateurs majoritairement anglophones du Convoi de la liberté et le groupe francophone de manifestants à l'intersection ont pu compliquer cette discussion. Ces manifestants étaient plus indépendants que les autres groupes et étaient d'avis qu'ils avaient beaucoup souffert des restrictions liées la COVID-19. Ils étaient enracinés et dévoués à leur cause.

M^e Chipiuk et M. Marazzo ont mené les efforts pour persuader les manifestants de déplacer leurs véhicules, et ont passé des heures à négocier. Finalement, les camionneurs ont accepté de bouger, mais cela a nécessité une coordination avec le SPO, car la police avait installé des barrières de béton qui empêchaient la circulation sur la rue Rideau de se déplacer sur la rue Wellington. En début de soirée, M^e Chipiuk et M. Marazzo ont trouvé un membre de l'ELP du SPO et l'ont informé que les camionneurs étaient prêts à partir. Après un appel téléphonique, l'agent de l'ELP a informé les organisateurs de la manifestation que le SPO ne retirerait pas les barrières de béton.

Cette décision du SPO a apparemment été prise en raison d'un malentendu au sein du SPO lui-même. Le surintendant intérimaire Robert Drummond du SPO avait compris que le groupe situé à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex quitterait complètement les lieux et ne se déplacerait pas vers la rue Wellington. Lorsqu'il est devenu évident que les manifestants voulaient simplement se déplacer, le SPO a refusé de permettre aux véhicules de bouger. L'identité de la personne qui n'a pas approuvé le déplacement n'est pas claire, bien que cette décision aurait dû revenir au surintendant Patterson du SPO en sa qualité de commandant des événements. Selon le surintendant intérimaire Drummond, le surintendant Patterson lui a dit que le chef Sloly du SPO était également impliqué dans la décision, ce que le chef Sloly a nié.

10.4 Le plan d'exécution du SPO pour dégager l'intersection

Parallèlement à ces négociations, le SPO prévoyait une opération de maintien de l'ordre pour dégager l'intersection. Cette opération avait été initialement prévue

pour le 7 février, la veille de la rencontre du directeur municipal Kanellakos avec les manifestants, mais avait été reportée par manque de ressources. Le 9 février, le surintendant Patterson du SPO a présenté un autre plan pour cette opération à l'équipe de commandement du SPO, au surintendant Abrams de la PPO, ainsi qu'à d'autres représentants de la PPO et de la GRC. Le surintendant Patterson a dit que l'ELP avait été informée du plan. Le surintendant Abrams a cependant témoigné que ce n'était pas exact. Les notes prises par la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO lors de la réunion indiquent qu'elle croyait que le surintendant Patterson avait déformé l'étendue de la participation de l'ELP. Le surintendant Abrams et un représentant de la GRC ont déclaré lors de la réunion que l'ELP et la GRC ne soutiendraient pas l'opération telle que présentée.

Alors que le chef Sloly et le surintendant Patterson voulaient que l'opération ait lieu, un autre commandant du SPO l'a annulée parce que les experts du SPO en matière de maintien de l'ordre avaient déterminé qu'elle était mal planifiée et dangereuse.

Le manque de coordination entre l'UMO et l'ELP n'est pas sans rappeler l'opération du chemin Coventry. Il semble qu'on n'ait pas tiré de leçons de cette opération, du moins en ce qui concerne l'importance de la coordination et de la communication au sein du SPO.

10.5 La deuxième tentative des organisateurs de la manifestation pour dégager l'intersection de Rideau et Sussex

Ignorant que l'opération de l'UMO était toujours à l'étude, M. Marazzo, M^e Wilson et M^e Chipiuk ont rencontré l'ELP le 9 février pour voir s'il était encore possible de déplacer les camions qui encombraient l'intersection Rideau-Sussex. Ces trois personnes ont dit à l'ELP que, si la police pouvait garantir le retrait des barrières de béton, ils pourraient travailler avec les camionneurs à l'intersection pour qu'ils déplacent leurs véhicules. Le commandement du SPO a approuvé le plan visant à déplacer les camions sur la rue Wellington, ce qui a constitué la base d'un plan pour le jour suivant.

Le 10 février, Tamara Lich, organisatrice du convoi, a demandé aux chefs de file, aux capitaines de quartier, aux membres du conseil d'administration de la société Freedom (la société à but non lucratif formée pour gérer les dons faits au Convoi de la liberté) et aux principaux bénévoles de se réunir à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex à 10 h pour tenter de négocier le dégagement de l'intersection. Avec l'ELP, ils ont persuadé plusieurs camionneurs de se déplacer sur la rue Wellington, mais selon le sergent d'état-major Ferguson du SPO, un autre participant au convoi a réussi à faire changer d'avis certains camionneurs. Pour pouvoir circuler, les camionneurs ont dû attendre que la police retire les barrières de béton. Vers 16 h, le SPO a informé M^e Wilson, M^{me} Lich et d'autres personnes qu'il allait retirer les barrières. Juste avant le coucher du soleil, la police et la Ville sont arrivées à l'intersection avec un chariot élévateur et une dépanneuse pour le faire. La présence policière dans le secteur a été renforcée pour aider à gérer le mouvement des camions. Cependant, certains des manifestants ont cru que les policiers et la dépanneuse étaient là pour déloger les camionneurs de force. Malgré les efforts de M^e Wilson et de M^{me} Lich pour calmer la foule grandissante, il est devenu impossible de mener à bien l'opération. Les organisateurs du convoi et l'ELP ont convenu que le plan devait être abandonné.

11. La cellule de planification intégrée

La demande conjointe de la Ville et du SPO pour 1 800 policiers supplémentaires ne s'est pas traduite par un engagement immédiat de ressources. La PPO et la GRC ont plutôt répondu en créant une entité appelée la cellule de planification intégrée (la cellule). La cellule a joué un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan qui a mis fin aux manifestations à Ottawa et dans le déploiement des ressources nécessaires à l'exécution de ce plan. Cependant, comme nous le verrons plus loin, le chemin vers un plan pour mettre fin aux manifestations allait être semé d'embûches.

11.1 La création de la cellule de planification intégrée

La demande de 1800 agents du 7 février a été transmise par l'Ontario et le gouvernement fédéral à la PPO et la GRC pour évaluation. À l'époque, le SPO ne disposait pas d'un plan opérationnel global pour mettre fin aux manifestations, et la PPO et la GRC souhaitaient que la demande soit étayée par un plan avant qu'elles consacrent des ressources. En effet, les deux agences devaient comprendre précisément les besoins du SPO afin de les équilibrer par rapport aux demandes concurrentes d'autres lieux de manifestation et pour s'assurer que toute ressource déployée à Ottawa serait rapidement utilisée puis retournée. La GRC était chargée de maintenir l'ordre dans les activités de manifestation à divers endroits, y compris à Coutts (Alberta), et devait déjà redéployer des membres entre divers sites. De même, la PPO faisait face à des pressions opérationnelles entre le maintien des services de police de première ligne dans les municipalités qu'elle desservait, l'assistance au SPO et la réponse aux manifestations ailleurs en Ontario. Le blocage du pont Ambassador, le 7 février, a souligné le fait que la PPO et la GRC seraient probablement confrontées à de nouveaux besoins à Windsor (Ontario).

Pour répondre à ces préoccupations, le commissaire Carrique de la PPO a décidé, avec le soutien de la commissaire Lucki de la GRC, de répondre à la demande en créant une cellule de planification intégrée pour évaluer les besoins du SPO et soutenir ses efforts de planification. La cellule était une équipe ad hoc d'experts en la matière, dirigée par le surintendant en chef Pardy de la PPO. Elle avait deux objectifs principaux : (1) soutenir le SPO en testant, vérifiant et améliorant le plan du SPO; (2) coordonner le déploiement des ressources policières.

La PPO et la GRC ont créé la cellule pour soutenir le SPO, et non pour le remplacer en tant que responsable de la réponse aux manifestations d'Ottawa. La PPO et la GRC n'ont pas cherché à assumer le commandement du SPO pour des raisons à la fois juridictionnelles et pratiques. Le commissaire Carrique de la PPO estimait qu'il n'avait pas le pouvoir de le faire sans une demande officielle. La GRC croyait qu'elle n'avait pas le pouvoir d'assumer le commandement, car elle n'était pas la police compétente

à Ottawa. Elle craignait également que le fait de supplanter le SPO n'aggrave la situation en créant un fossé entre le SPO et la GRC. La PPO et la GRC souhaitaient toutes deux que le SPO reste en charge et réussisse.

En effet, la PPO et la GRC n'ont pas initialement envisagé d'établir un commandement unifié avec le SPO pour partager la direction de la réponse aux manifestations. Un commandement unifié implique que les commandants opérationnels de chaque force participante prennent des décisions conjointement visant les mêmes objectifs. Alors qu'un commandement unifié entre la PPO et le Service de police de Windsor (SPW) serait établi le 10 février pour répondre aux manifestations au pont Ambassador – un sujet que j'aborde au chapitre 10 – cette approche n'a pas été adoptée à Ottawa. Au lieu de cela, la PPO et la GRC espéraient que la cellule serait intégrée à la structure du SPO.

Lorsque la cellule a été constituée le 8 février, elle était prête à aider, mais elle était aussi préparée à rencontrer des difficultés et des dysfonctionnements. Le commissaire Carrique et d'autres agents supérieurs de la PPO ont informé le surintendant en chef Pardy de la PPO que le SPO demandait des ressources sans avoir de plan pour les déployer, qu'il y avait des problèmes fondamentaux de leadership au SPO et que le SPO n'utilisait pas correctement l'ELP. De plus, bien que le SPO ait été familiarisé avec la planification et le commandement intégrés lors d'événements majeurs précédents, les obstacles physiques et de personnel signifiaient que cette intégration n'avait pas encore eu lieu pour cet événement. La cellule était située au Centre national des opérations, dans un bâtiment de la GRC à Orléans, plutôt qu'au CCRCN ou dans une installation du SPO, et elle n'avait aucun membre du SPO, malgré plusieurs demandes de la cellule pour de tels membres dès ses débuts.

11.2 Le point de vue initial du chef Sloly sur la cellule

L'attitude du chef Sloly envers la cellule était mitigée. Il voyait des avantages dans l'expertise de la cellule et espérait qu'elle augmenterait le déploiement des ressources. Mais il avait aussi le sentiment que la cellule évaluait si le SPO était

«digne» de ressources supplémentaires. L'accent mis par le chef Sloly sur des mesures coercitives immédiates, comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, reflétait le désir de prouver que le SPO méritait les ressources qu'il demandait.

Le chef Sloly était également préoccupé par le fait que les politiciens le sabotaient, lui et le SPO, et que la cellule pouvait être utilisée à cette fin. Il a témoigné que la déclaration inexacte de la solliciteure générale de l'Ontario, M^{me} Jones, selon laquelle 1500 agents de la PPO étaient sur le terrain à Ottawa, avait réduit la confiance du public dans le SPO et faussement suggéré que le SPO avait suffisamment de ressources pour mener des actions coercitives supplémentaires. De même, le chef Sloly a témoigné que, le 3 février, le sous-ministre fédéral de la Sécurité publique Rob Stewart a mentionné, lors d'un appel avec des responsables fédéraux et municipaux, que le SPO semblait vouloir aider les extrémistes et les suprémacistes blancs à prendre le contrôle d'Ottawa. Il n'est pas clair si c'était l'opinion du sous-ministre Stewart, ou s'il racontait ce qu'un ministre lui avait dit. Quoi qu'il en soit, le chef Sloly pense que ce commentaire a sapé la confiance des responsables fédéraux et municipaux dans le SPO. Au niveau municipal, il était préoccupé par la motion du conseil municipal d'Ottawa du 7 février demandant à la GRC de prendre en charge la réponse policière dans la Cité parlementaire, ce qu'il considérait comme illégal et une menace à la compétence du SPO.

Lors de la première réunion avec la cellule, le 8 février, le SPO s'est engagé à fournir à la cellule son plan et à prendre en considération une proposition du surintendant en chef Pardy de la PPO visant à établir un commandement unifié. La cellule a perçu que la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO soutenait ses efforts. Cependant, le chef Sloly était déçu que la réunion n'ait pas permis de faire avancer les choses de manière substantielle. Il a fait part à ses chefs adjoints de ses craintes que les politiciens ne tentent d'utiliser la cellule pour prendre le contrôle de la réponse policière au Convoi de la liberté et leur a dit que la cellule devait être subordonnée au SPO.

Le 9 février, le chef Sloly a ajouté que l'intégration avec la cellule était essentiellement un jeu à somme nulle : soit le SPO intégrait la cellule dans son plan à lui, soit la cellule

intégrait le SPO dans son plan à elle. Le chef Sloly a préféré la première solution et a insisté pour que le SPO reste en contrôle du commandement des interventions et que toutes les ressources soient placées sous le contrôle de ce commandement. En toute justice envers le chef Sloly du SPO, le commissaire Carrique de la PPO n'a pas proposé d'établir un commandement intégré ou unifié à ce moment-là.

11.3 Le plan du 9 février

Le chef Sloly a ensuite supervisé l'élaboration d'un plan opérationnel qui reflétait l'accent qu'il mettait sur les mesures coercitives et les opérations de maintien de l'ordre, afin de prouver à la cellule que le SPO méritait des ressources. Ce plan du 9 février contenait un énoncé de mission laconique d'une seule phrase qui mettait l'accent sur la fin de l'illégalité et le rétablissement de quartiers et de commerces sécuritaires et ouverts. Il ne mentionnait pas les négociations, alors que les énoncés de mission précédents en faisaient mention. Le plan appelait à la négociation, mais ne donnait que peu de détails sur le rôle de l'ELP ou sur les communications avec les manifestants, et indiquait que les négociations de l'ELP avaient échoué. Il se concentrait sur une série d'opérations de maintien de l'ordre visant à réduire l'empreinte des manifestations en faisant sortir les manifestants d'Ottawa, une zone à la fois. Le chef Sloly a témoigné que le plan visant à évacuer les manifestants de l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex faisait partie du plan du 9 février.

Cependant, le chef Sloly a semblé infirmer le plan lorsqu'il a déclaré que cette approche n'était pas durable et ne mènerait pas à un résultat sécuritaire et réussi, mais que c'était tout ce que le SPO pouvait faire avec les ressources disponibles. Il a cru que la cellule voulait voir le SPO agir dans des délais plus courts au lieu d'attendre des ressources supplémentaires.

Le dysfonctionnement du commandement et du contrôle et le manque de confiance entre le chef Sloly et ses chefs adjoints ont persisté lors de l'élaboration du plan du 9 février. Lors d'une réunion matinale le 9 février, le chef Sloly a ordonné à ses chefs

adjoints de ne pas modifier le plan du 9 février ou le personnel de commandement opérationnel clé sans son approbation et qu'il « écraserait » quiconque minerait ce plan. Le chef Sloly voulait empêcher une répétition du dysfonctionnement de la semaine précédente et s'assurer qu'un front uni était présenté à la cellule lorsque le SPO demandait des ressources. Ces commentaires ont détérioré davantage sa relation avec ses chefs adjoints et ont renforcé la perception que les questions opérationnelles nécessitaient son approbation.

11.4 La réunion de la cellule du 9 février

La deuxième réunion du SPO avec la cellule, le 9 février, était controversée par moments. Le chef Sloly a déclaré que l'affirmation de la sollicitrice générale de l'Ontario, le 6 février, selon laquelle 1 500 agents de la PPO avaient été envoyés à Ottawa, était une tentative délibérée de le saboter, et que son bureau voulait qu'il échoue. Il a menacé d' [TRADUCTION] « aller voir le ministre » si la GRC ne respectait pas son engagement de fournir 400 agents de l'UMO avant la semaine du 14 février. Alors que le chef Sloly voulait s'assurer que la cellule ne serait pas influencée par des pressions politiques, il a reconnu que les dirigeants de la cellule n'étaient pas impliqués dans la politique et qu'ils auraient pu considérer ses commentaires au cours de la réunion comme un manque de respect, comme ils l'ont effectivement fait.

Le chef Sloly a insisté pour que la cellule garantisse un nombre précis d'agents et a laissé entendre que tenter de planifier sans ces engagements de ressources serait une perte de temps. La cellule a répondu qu'elle voulait aider le SPO à développer un plan approprié et qu'elle était prête à s'engager à fournir les ressources nécessaires pour mettre en œuvre ce plan. La cellule a souligné la nécessité d'un plan parce que, à son avis, le plan du 9 février du SPO n'était pas sécuritaire et il présentait plusieurs lacunes : (1) son énoncé de mission n'expliquait pas ce que le SPO comptait accomplir et comment il comptait s'y prendre; (2) il manquait de sous-plans pour l'appuyer; (3) il n'y avait aucune approche pour maintenir les zones qu'il proposait de faire évacuer. Les représentants de la PPO et de la GRC ont tous deux déclaré que le plan du SPO pour dégager la première zone (l'intersection Rideau-Sussex) n'était pas sécuritaire

et qu'ils ne l'appuieraient pas. Le représentant de la GRC a dit au chef Sloly que le SPO devait interrompre ses opérations jusqu'à ce que la GRC amène suffisamment d'UMO pour faire évacuer systématiquement les manifestants du centre-ville.

En outre, le chef Sloly du SPO et la cellule n'étaient pas d'accord sur l'impact des mesures prises à Ottawa sur les manifestations ailleurs au Canada. La cellule a souligné que le SPO devait adopter une approche mesurée pour éviter de provoquer des perturbations supplémentaires ailleurs. Le chef Sloly a répondu qu'il ne voulait pas entendre parler des perturbations ailleurs au pays et que la fin du Convoi de la liberté à Ottawa y mettrait également fin dans le reste du Canada. La cellule a conclu que les actions du SPO pourraient avoir un impact négatif sur les manifestations ayant lieu ailleurs et sous la responsabilité de la PPO et de la GRC.

Du point de vue de la cellule, cette réunion n'a pas généré l'accord sur la planification et l'intégration qu'elle recherchait. Au lieu d'un plan commun, il y avait maintenant deux plans : le plan zone par zone du SPO du 9 février, et le plan en cours d'élaboration de la cellule pour dégager systématiquement le centre-ville. Bien que le chef Sloly ait compris le point de vue de la cellule selon lequel le plan du SPO était trop agressif, il n'a pas accepté de le mettre en pause. La cellule n'a pas eu l'impression qu'un accord avait été trouvé sur l'intégration parce que le chef Sloly et la cellule avaient une compréhension différente de ce que signifiait l'intégration.

Le 10 février, le chef Sloly a déclaré qu'il ne s'attendait pas à grand-chose de la part de la cellule et qu'il pensait qu'elle voulait que le SPO interrompe ses opérations parce que la PPO et la GRC avaient priorisé d'autres endroits. Pour sa part, la cellule a décidé de ne pas participer au plan du SPO, car il [TRADUCTION] « courait tout droit au désastre³⁵ ». La PPO s'est seulement engagée à fournir suffisamment d'agents pour maintenir le statu quo. Entre-temps, la cellule a décidé de développer un plan global qui s'appuyait sur le plan du SPO et de doter ce plan en personnel au fur et à mesure de son développement.

³⁵ Notes du breffage de la cellule de planification intégrée, 9 février 2022, OPP00001838, p. 2.

11.5 Windsor est priorisée par la PPO et la GRC

Les préoccupations de la cellule quant à la sécurité du plan du 9 février du SPO ont eu d'importantes répercussions sur d'autres régions du Canada. Le 10 février, le commissaire Carrique de la PPO avait priorisé le déploiement des ressources de la PPO à Windsor. Il a fondé cette décision non seulement sur l'importance économique de Windsor, mais aussi sur le fait que le SPO n'avait pas de plan approprié pour utiliser les agents de la PPO. Il a témoigné que la PPO aurait pu aider le SPO à mettre fin aux manifestations plus tôt, si un tel plan avait existé. La GRC a priorisé Windsor et a redéployé des agents d'Ottawa à Windsor pour des raisons similaires. Ni la GRC ni la PPO ne semblent avoir communiqué cette décision au chef Sloly du SPO ce qui a peut-être contribué à ce qu'il ait peu d'attentes à l'égard de la cellule.

Le Service de police de Windsor (SPW) n'avait pas non plus de plan le 9 ou le 10 février pour lever le blocage du pont Ambassador, mais la PPO et la GRC s'en préoccupaient moins pour deux raisons. Premièrement, le SPW avait accepté de former un commandement unifié et de laisser la PPO diriger la planification et les opérations. La PPO et la GRC faisaient confiance à la commandante de la PPO pour accomplir ces tâches. Deuxièmement, la manifestation de Windsor était moins complexe que celle d'Ottawa.

11.6 L'intégration et le dysfonctionnement du commandement le 10 février

Les difficultés d'intégration, de planification, de commandement et de contrôle du SPO ont atteint leur point de rupture le 10 février. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a témoigné qu'il s'agissait du pire jour de sa carrière policière en raison du dysfonctionnement qu'elle a connu.

Les événements de cette journée ont confirmé que le SPO et la cellule travaillaient en vase clos, isolés l'un de l'autre. La cellule a eu du mal à obtenir des informations sur les ressources et les plans du SPO, car les agents du SPO se sentaient incapables de les fournir sans l'approbation du chef Sloly. Alors que la cellule développait un

plan et avait commencé à demander des ressources à d'autres agences de police ontariennes, le SPO n'avait pas approuvé ce plan. Pour sa part, le chef Sloly ne savait pas si la cellule allait s'intégrer au SPO. Malgré le besoin de ressources du SPO, il a proposé de renvoyer tous les agents de la GRC et de la PPO venus aider le SPO qui ne se prêtaient pas aux mesures coercitives assignées par le SPO.

Des débats véhéments ont eu lieu au sein de l'équipe de commandement du chef Sloly sur la possibilité d'établir un commandement intégré. Lorsque la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a proposé d'ajouter l'inspecteur Dave Springer, expert en maintien de l'ordre de la PPO, à l'équipe de commandement, le commandant des événements du SPO, le surintendant Patterson, a déclaré que l'établissement d'un commandement intégré avec la PPO n'était pas souhaitable parce que la PPO voulait garder le Convoi de la liberté à Ottawa plutôt que d'aider à y mettre fin. Le surintendant Patterson a également critiqué l'inspecteur Springer de la PPO, et le chef Sloly a exprimé son soutien à cette critique, en utilisant un langage de mauvais goût.

De plus, la relation entre les commandants stratégique et opérationnel du SPO, c'est-à-dire la cheffe adjointe intérimaire Ferguson et le surintendant Patterson, s'est détériorée. Comme je l'ai mentionné précédemment, les mesures de maintien de l'ordre du 9 février contre les manifestants de l'intersection Rideau-Sussex ont été annulées, contre la volonté du chef Sloly et du surintendant Patterson, lorsque les experts en maintien de l'ordre du SPO ont convenu avec la cellule que cette action n'était pas sécuritaire. Cette annulation a révélé le conflit interne au sein de l'équipe de commandement du SPO. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a déclaré qu'elle n'était pas d'accord avec l'approche proposée par le chef Sloly et le surintendant Patterson, car elle n'incluait pas la négociation et poursuivait des opérations dangereuses que la cellule ne soutenait pas. En réponse, le surintendant Patterson du SPO l'a accusée de miner son autorité en complotant avec son conjoint, le sergent d'état-major John Ferguson, chef de l'ELP du SPO, une allégation qu'elle a niée. Elle a proposé de démissionner en raison de son désaccord avec l'approche du chef Sloly et du surintendant Patterson. Au lieu de cela, le chef Sloly a démis le

surintendant Patterson de ses fonctions de commandant des événements en raison de ses commentaires.

Le même jour, la cellule a préparé une évaluation honnête de l'état actuel du SPO. L'évaluation mentionnait que l'approche du SPO était agressive, risquée, non fondée sur le renseignement et non élaborée en collaboration avec des partenaires. Elle mettait en évidence un commandement et un contrôle peu clairs et incomplets, ainsi qu'un mauvais partage de l'information à l'interne, ce qui a contribué à l'incident du chemin Coventry et à l'annulation de l'opération à l'intersection Rideau-Sussex. Enfin, le rapport indique que le SPO ne considérait pas les événements d'Ottawa dans un contexte national.

12. La tentative du SPO de «réinitialiser»

12.1 La rectification du tir par le surintendant intérimaire Bernier

Le remplacement du surintendant Patterson a ouvert la voie à une réinitialisation notable au sein du SPO. Le chef Sloly a consulté ses chefs adjoints pour trouver un remplaçant et, le 10 février, ils ont choisi le surintendant intérimaire Robert Bernier, qui était l'un des commandants les mieux formés du SPO et qui avait de l'expérience dans la direction d'opérations de maintien de l'ordre et d'autres événements majeurs.

Le surintendant intérimaire Bernier a immédiatement identifié une gamme de priorités qui, selon lui, aideraient le SPO à «réinitialiser» sa réponse aux manifestations. Il a également obtenu deux engagements de la part de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson avant d'accepter d'assumer le rôle de commandant des événements : la nomination de l'inspecteur Springer de la PPO comme commandant adjoint des événements, et une autonomie par rapport au chef Sloly du SPO pour prendre des décisions opérationnelles et pour élaborer et approuver les plans. Il a également fait nommer le surintendant intérimaire Robert Drummond du SPO dans un rôle d'agent de liaison exécutif avec le chef Sloly afin de tenir ce dernier à distance.

Le surintendant intérimaire Bernier du SPO a commencé à rectifier le tir en élaborant un nouvel énoncé de mission qui mettait l'accent sur la négociation, la désescalade, le respect du droit de manifester, la sécurité publique et l'intégration de l'UMO et de l'ELP dans la prise de décision.

Le surintendant intérimaire Bernier a également réinitialisé la structure de commandement du SPO en formant une table de commandement intégrée pour prendre toutes les décisions opérationnelles. Il a présidé la table, et chaque équipe spécialisée – y compris l'UMO et l'ELP – y avait un siège. Ainsi, il pouvait prendre des décisions rapides après avoir reçu l'avis des experts en la matière, tout en veillant à ce que chaque équipe spécialisée soit au courant des décisions opérationnelles. La table a contribué à rétablir la confiance des membres de l'ELP dans le commandement du SPO en leur assurant qu'ils avaient leur mot à dire dans la prise de décision. De plus, comme des agents de la PPO siégeaient à la table, ce fut un premier pas vers l'intégration avec les organismes partenaires. Si elle avait été formée plus tôt, cette table aurait pu résoudre de nombreux problèmes d'intégration interne du SPO.

Le chef Sloly a appuyé la nouvelle orientation que le surintendant intérimaire Bernier avait l'intention de prendre, même si elle s'écartait de certains aspects de son plan du 9 février et incluait l'inspecteur Springer de la PPO, que le chef Sloly avait déjà critiqué. Même si la confiance du chef Sloly en son équipe était faible, il faisait confiance au surintendant intérimaire Bernier.

La nomination du surintendant intérimaire Bernier n'a pas résolu tous les problèmes du SPO. À certains moments, le chef Sloly a continué de participer aux opérations, notamment en donnant l'ordre de fermer des ponts, en demandant l'approbation d'un plan de circulation de fin de semaine et en établissant des échéanciers pour les opérations. Il battait généralement en retraite lorsque le surintendant intérimaire Bernier affirmait son autonomie. Cependant, le surintendant intérimaire Bernier n'a pas toujours reçu des renseignements en temps opportun. Par exemple, le chef Sloly ne l'a pas initialement informé de la négociation de la Ville avec les dirigeants du Convoi de la liberté pour déplacer les véhicules des manifestants des zones résidentielles, un

sujet que j'ai abordé plus haut dans ce chapitre. De même, le surintendant intérimaire Bernier n'a pas été informé que la cellule élaborait un plan aux côtés du SPO, un défaut de communication évident qui a surpris le chef Sloly.

Néanmoins, la rectification de tir amorcée le 11 février a été significative et a marqué un véritable tournant qui a éventuellement mené à la fin des manifestations d'Ottawa.

12.2 La poursuite des efforts d'intégration

Le 11 février, la cellule avait élaboré un projet de plan. Ce plan incorporait l'objectif du plan du 9 février de réduire l'empreinte des manifestants. Cependant, au lieu de poursuivre l'approche zone par zone du plan du 9 février pour atteindre cet objectif, il décrivait un plan en quatre phases pour stabiliser la situation, dégager toute la zone de la manifestation, maintenir la zone dégagée, puis démobiliser. Le plan a également développé la brève section de négociation du plan du 9 février en mettant l'accent et en fournissant des détails supplémentaires sur l'utilisation de l'ELP et d'une stratégie de communication pour tenter de réduire l'empreinte des manifestants. Le projet de plan de la cellule établissait un commandement intégré.

La commissaire Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO ont tous deux exprimé leur confiance dans le projet de plan de la cellule lorsqu'ils en ont été informés le 11 février. Ils n'ont pas hésité à déployer des agents pour exécuter le plan parce qu'il était sécuritaire et viable et qu'en intégrant le commandement, ils avaient leur mot à dire sur la façon dont leurs ressources seraient utilisées. Ils voulaient que le plan soit mis en œuvre rapidement. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO l'a également soutenu et a demandé l'approbation du chef Sloly le 11 février, conformément à la déclaration du chef Sloly du 9 février selon laquelle son approbation était nécessaire pour modifier le plan opérationnel du SPO.

Cependant, la cellule et le SPO travaillaient encore en vase clos. Le surintendant intérimaire Bernier ne savait pas que la cellule élaborait un plan en même temps que le SPO, et donc, le soir du 11 février, il y avait encore deux plans en cours d'élaboration : celui du surintendant intérimaire Bernier et celui de la cellule. Le

12 février, le chef adjoint Bell du SPO a reconnu qu'il était nécessaire de les unir. Le représentant de la GRC de la cellule a contacté le surintendant intérimaire Bernier plus tard dans la journée pour l'informer que la cellule voulait l'aider. Ils ont convenu que la cellule élaborerait l'énoncé de mission, le plan d'action principal et les objectifs du surintendant intérimaire Bernier en un plan global.

Alors que le surintendant intérimaire Bernier a informé la cellule qu'il avait parlé au chef Sloly et que la cellule devrait aller de l'avant avec le plan, le chef Sloly a dit à la cellule qu'il devait être informé de ce plan. Lorsque le surintendant en chef Pardy de la PPO a dit au chef Sloly que la cellule voulait une plus grande intégration et qu'elle lui demandait d'approuver son plan le 12 février, le chef Sloly a répondu qu'il voulait aussi être informé à ce sujet. Quelques heures plus tard, la commissaire Lucki de la GRC a dit au chef Sloly qu'elle avait besoin qu'il soit informé du projet de plan de la cellule et qu'il l'approuve afin qu'elle puisse en bonne conscience déployer des ressources supplémentaires à Ottawa. Elle a exprimé des préoccupations concernant le fait que le SPO ne déployait pas la moitié des 250 agents que la GRC avait déjà fournis.

Dans l'après-midi du 12 février, la cellule a informé le chef Sloly de son projet de plan et a demandé son approbation. Le chef Sloly ne l'a pas donné. Selon le surintendant en chef Pardy de la PPO, cela s'est produit en raison d'une déclaration faite par un expert de la GRC au cours de la réunion, qui a suggéré involontairement que les actions du chef Sloly pourraient faire échouer la réponse policière aux manifestations d'Ottawa. Cela a incité le chef Sloly à répondre négativement et à déclarer que s'il n'avait pas confiance en ce que le SPO et la cellule pouvaient faire, il n'approuverait pas le plan. Le surintendant en chef Pardy de la PPO a présenté ses excuses. Au lieu de parvenir à un accord sur le projet de plan et un commandement intégré, le chef Sloly a demandé des documents supplémentaires et a déclaré qu'il ne soutiendrait pas l'approche de la cellule s'il n'avait pas confiance en son succès.

12.3 L'élaboration et l'approbation du plan du 13 février

Le soir du 12 février, la cellule a finalisé et approuvé son projet de plan, un document de 73 pages qui incorporait l'énoncé de mission du surintendant intérimaire Bernier et des éléments du plan du SPO du 9 février. Le 13 février, la cellule a demandé et obtenu l'approbation du surintendant intérimaire Bernier, et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a informé la cellule que l'approbation du chef Sloly n'était pas nécessaire. Plus tard dans la soirée, le chef Sloly a dit à la commissaire Lucki de la GRC et au commissaire Carrique de la PPO que le SPO avait [TRADUCTION] « pleinement approuvé » le plan³⁶.

Le plan du 13 février constituait une amélioration significative par rapport à celui du 9 février pour deux raisons. Premièrement, il décrivait en détail la manière dont la police allait mettre fin aux manifestations de manière globale et sécuritaire en utilisant d'abord l'ELP pour réduire l'empreinte des manifestations, puis en lançant des actions de maintien de l'ordre pour évacuer les manifestants restants. Deuxièmement, il a intégré le commandement aux niveaux opérationnel et stratégique. Le plan du 13 février précisait que le surintendant intérimaire Bernier serait le commandant opérationnel principal mais qu'il prendrait des décisions en consultant les commandants opérationnels de la PPO et de la GRC. Il précisait également qu'un commandement stratégique intégré SPO-PPO-GRC résoudrait tout désaccord entre les commandants opérationnels et servirait de tampon entre ces derniers et la sphère politique.

Le plan du 13 février ne comprenait pas encore de sous-plans pour évacuer les véhicules et les manifestants du centre-ville d'Ottawa, mais ils étaient en cours d'élaboration. Quoi qu'il en soit, leur absence le 13 février n'a pas retardé le déploiement des ressources puisque la police devait accomplir plusieurs autres tâches avant de lancer une opération. Les membres épuisés du SPO devaient se reposer, des agents de maintien de l'ordre supplémentaires de partout au Canada devaient être déployés à Ottawa et les ELP avaient besoin de temps pour négocier. Les commissaires Lucki

³⁶ Courriel de P. Sloly, 13 février 2022, OPP00001547.

et Carrique ont exprimé leur confiance dans le plan et semblaient prêts à engager des ressources importantes, y compris celles qui proviendraient du dégagement du pont Ambassador le 13 février.

La cellule et le surintendant intérimaire Bernier du SPO étaient convaincus que le plan incorporait tous les pouvoirs et toutes les ressources dont la police avait besoin pour réussir à mettre fin aux manifestations du Convoi de la liberté. Plus précisément, le plan du 13 février s'appuyait sur les ressources ou pouvoirs existants pour accomplir certaines des mêmes tâches que le gouvernement fédéral a ensuite incluses dans ses mesures d'urgence – restreindre l'accès au centre-ville d'Ottawa, remorquer les véhicules et autoriser la GRC et les agents municipaux d'autres provinces à faire respecter les lois provinciales et municipales.

Par exemple, le surintendant intérimaire Bernier et la cellule prévoyaient d'établir une zone d'exclusion en vertu de l'autorité de la common law une fois qu'ils auraient lancé une opération de maintien de l'ordre. Bien que le surintendant intérimaire Bernier ait reconnu qu'il pourrait être difficile d'expliquer l'autorité de la common law aux manifestants et au public, il était convaincu que la police avait cette autorité.

De plus, le surintendant intérimaire Bernier était convaincu, le 13 février, que la police aurait une capacité de remorquage suffisante. À ce moment-là, la PPO avait obtenu 34 remorqueuses lourdes. Au moins 16 de ces remorqueuses, ainsi que d'autres véhicules légers de remorquage et de soutien, sont arrivées à Ottawa bien avant que le plan final visant à évacuer les manifestants du centre-ville ne soit approuvé le 17 février. La police avait également l'autorisation légale de remorquer les véhicules en vertu du *Code de la route*.

Enfin, le SPO et la PPO disposaient d'outils permettant d'accorder des pouvoirs à la GRC et à la police des autres provinces pour faire appliquer les lois provinciales et municipales en Ontario. Pour qu'ils puissent exercer ces pouvoirs, les agents de ces forces policières devaient d'abord prêter serment en Ontario. Ce processus d'assermentation comportait des inconvénients, mais n'a pas retardé de manière significative le déploiement des agents.

13. La résistance continue des résidents

Lors de la troisième fin de semaine de manifestations, les frustrations des résidents ont atteint un point d'ébullition.

Le 12 février, les résidents et les entreprises du quartier Glebe à Ottawa ont organisé une marche de quartier similaire à celle organisée par les résidents le 4 février afin de montrer leur opposition aux manifestations. Ils ont marché vers le nord sur la rue Bank jusqu'au centre-ville, où ils ont fait demi-tour pour éviter les altercations avec les manifestants du convoi. Le lendemain, des contre-manifestations ont eu lieu devant le siège du SPO.

La frustration des résidents a culminé dans ce qu'on appelle désormais « la bataille du pont Billings », le 13 février, à l'intersection de la promenade Riverside et de la rue Bank. Au plus fort de la manifestation, environ 1 000 contre-manifestants y ont participé.

La contre-manifestation a été organisée pour empêcher un autre convoi de se joindre aux manifestations au centre-ville. Des centaines de personnes ont rempli la rue, bloquant le convoi composé principalement de camionnettes, l'empêchant de passer. Des agents du SPO étaient présents lors de l'événement, mais ne sont pas intervenus, et il n'y a pas eu d'altercation entre les deux groupes. Finalement, une entente a été conclue : les manifestants ont retiré les drapeaux soutenant le convoi de leurs véhicules et ils ont été autorisés à partir, un par un.

Selon les membres du conseil municipal d'Ottawa Catherine McKenney et Mathieu Fleury, l'événement du pont Billings a été un moment décisif. La communauté s'est sentie responsabilisée et a voulu prendre d'autres mesures contre les manifestants. D'autres ont vu cet événement d'un tout autre œil. Le premier ministre Trudeau a déclaré que le gouvernement craignait que des contre-manifestations comme celle-ci ne deviennent plus fréquentes et n'augmentent la possibilité de violence. Comme je l'ai mentionné plus haut dans ce chapitre, les contre-manifestations étaient aussi une préoccupation générale pour la police.



14. La «percée» avec les manifestants

Au moment même où le SPO procédait à une rectification du tir sous la direction du surintendant intérimaire Bernier, les manifestants et les représentants de la Ville d'Ottawa reprenaient les pourparlers pour abaisser les tensions liées aux manifestations. Bien que les efforts précédents pour dégager l'intersection Rideau-Sussex aient échoué, les deux parties voulaient faire une nouvelle tentative pour déplacer les camions et tenter de trouver une solution politique aux manifestations.

14.1 L'arrivée de Dean French

Dean French est l'ancien chef de cabinet du premier ministre Ford. Le 6 février, l'ancien premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, Brian Peckford, l'a mis en contact avec Keith Wilson, un avocat du convoi. M. French a proposé de servir d'intermédiaire entre les manifestants et la Ville d'Ottawa pour voir si les deux parties pouvaient trouver un terrain d'entente pour aller de l'avant.

Le 10 février, M. French a appelé le maire d'Ottawa, M. Watson. Les deux hommes se connaissent depuis que M. French avait travaillé au bureau du premier ministre Ford. M. French a indiqué qu'il était prêt à faciliter des discussions avec les manifestants. Le maire a demandé à son chef de cabinet, M. Arpin, de rappeler M. French pour voir s'il était possible de conclure une entente afin de soulager les quartiers résidentiels. Comme le maire Watson, M. Arpin connaissait déjà M. French, qu'il considérait comme un homme [TRADUCTION] « qui allait droit au but » et une personne sérieuse et crédible.

Lors de son premier appel avec M. French, le chef de cabinet M. Arpin a suggéré que si M. French pouvait persuader les organisateurs du convoi de retirer les camions des zones résidentielles, une rencontre entre les manifestants et le maire Watson pourrait être possible. M. French a transmis ce message à M^e Wilson et aux manifestants. M^e Wilson et les autres leaders de la manifestation ont pensé qu'ils pouvaient travailler vers ce but.

M. French a poursuivi ses discussions en tête-à-tête avec M. Arpin et M^e Wilson, respectivement. Les conversations ont été productives et, le 11 février, M. French s'est rendu à Ottawa pour conclure une entente. Il a rencontré M. Arpin en personne pour finaliser les détails de l'entente. Cette entente incluait un engagement à déplacer au moins 75 % des camions se trouvant dans des zones résidentielles dans un délai de 24 à 72 heures. Ces détails ont été rédigés dans une lettre provenant du maire.

Plus tard dans la journée, M. French a rencontré M^e Wilson, M^e Chipiuk, M^{me} Lich, M. Marazzo et plusieurs autres organisateurs de la manifestation. M. French a présenté la proposition initiale de la Ville. Après quelques échanges, les termes de l'entente ont été finalisés. Certains camions seraient déplacés sur la rue Wellington, mais l'entente envisageait également de déplacer des camions vers la ville d'Arnprior (Ontario), située à environ 65 km d'Ottawa. En contrepartie, le maire rencontrerait M^{me} Lich et d'autres membres de la manifestation du Convoi de la liberté.

14.2 Une stratégie de sortie potentielle pour les manifestants

M^{me} Lich et M^e Wilson considéraient l'entente comme le début d'une éventuelle stratégie de sortie. La rue Wellington ne pouvait pas contenir tous les véhicules qui devaient être déplacés, et la plupart allaient donc se rendre à Arnprior. M^e Wilson pensait que cela donnerait à de nombreux manifestants un prétexte bienvenu pour quitter Ottawa entièrement, sans perdre la face. Par ailleurs, M^{me} Lich espérait qu'une rencontre avec le maire pourrait servir de point de départ à des réunions avec des politiciens fédéraux.

Les membres du conseil d'administration de la société Freedom ont convoqué une réunion d'urgence le soir même et ont décidé d'accepter l'entente. Au cours de cette réunion, ils ont affiné la stratégie de sortie proposée et ont dressé une liste d'objectifs relatifs aux mesures de santé publique ayant trait à la COVID-19. Le résultat a éventuellement été une lettre ouverte aux premiers ministres et autres responsables³⁷.

³⁷ *Lettre ouverte aux premiers ministres, et à nos représentants élus et nommés*, 17 février 2022, HRF00001323.

La lettre demandait (1) la fin de [TRADUCTION] « toutes les obligations vaccinales » – fédérales, provinciales et municipales; (2) la fin de l'exigence du port du masque; (3) la fin de toutes les déclarations d'urgence relatives aux manifestations; (4) la protection financière des petites entreprises lésées par les confinements liés à la COVID-19; et (5) le respect de la liberté de choix sans discrimination. La lettre demandait également à la Cour suprême du Canada de déterminer la validité constitutionnelle des mesures de santé publique au sujet de la COVID-19 et une commission d'enquête sur la réponse du gouvernement à la pandémie.

Le conseil d'administration de la société Freedom a également préparé un « Manifeste de la liberté » à distribuer aux participants du convoi, qui était destiné à expliquer l'entente conclue avec la Ville³⁸. Le manifeste expliquait que le convoi avait [TRADUCTION] « toujours été une manifestation pacifique ». Cependant, étant donné que de nombreux camions étaient dispersés dans le centre-ville, le convoi « dérangeait » également les résidents du centre-ville. Le manifeste expliquait donc que le convoi devait repositionner les camions sur la rue Wellington à partir du 14 février. Plusieurs centaines d'exemplaires du Manifeste de la liberté ont été distribués aux camionneurs.

14.3 L'échange de lettres

Des lettres énonçant les termes de l'entente ont été rédigées pour être signées par le maire Watson et Tamara Lich. Le 12 février, M^{me} Lich et le maire Watson ont échangé des copies signées des lettres³⁹. La lettre du maire reconnaissait que les [TRADUCTION] « effets préjudiciables » de la manifestation sur les résidents d'Ottawa n'étaient pas les « conséquences voulues » du convoi et demandait que les manifestants et leurs véhicules soient limités « à un périmètre restreint allant de la rue Wellington à l'angle de la rue Elgin jusqu'à la promenade Sir-John-A.-Macdonald ».

Reconnaissant la nature décentralisée de la manifestation, le maire a demandé à M^{me} Lich de [TRADUCTION] « chercher le soutien des camionneurs pour suivre cette voie

³⁸ Projet du Manifeste de la liberté, 12 février 2022, HRF00001285.

³⁹ Lettre de J. Watson, 12 février 2022, HRF00001264; Lettre de Tamara Lich, 12 février 2022, HRF00001275.

de désescalade ». En contrepartie, le maire Watson a proposé de rencontrer M^{me} Lich pour discuter des préoccupations du Convoi de la liberté. La formulation de la lettre a laissé croire à certains manifestants qu'ils avaient 72 heures pour déplacer leurs camions, bien que cela n'ait pas été expressément précisé.

Dans sa lettre de réponse, M^{me} Lich a réaffirmé que le Convoi de la liberté avait [TRADUCTION] « toujours été une manifestation pacifique ». Elle a reconnu que certains résidents et entreprises d'Ottawa avaient été perturbés et a accepté la demande du maire de déplacer les camions hors des zones résidentielles et sur la rue Wellington.

Le 13 février, des copies de la lettre ont été distribuées au chef Sloly et à l'avocate générale du SPO, aux conseillers municipaux, ainsi qu'au chef de cabinet du ministre fédéral de la Sécurité publique, M. Mendicino. Les deux lettres ont été rendues publiques plus tard dans la journée.

14.4 La coordination avec la police

Le SPO n'a pas été directement impliqué dans ces négociations et n'en a pris connaissance que le 12 février, lorsque le directeur municipal d'Ottawa, M. Kanellakos, en a parlé au chef Sloly du SPO. À ce moment-là, les négociations étaient toujours en cours et M. Kanellakos a demandé au chef Sloly de garder l'information confidentielle. Le chef Sloly a dit à M. Kanellakos qu'il voulait que les négociations soient indépendantes du SPO, car il s'agissait d'une question politique.

Le 13 février à midi, juste avant que les lettres ne soient rendues publiques, un appel a eu lieu entre le directeur municipal Kanellakos, le chef Sloly du SPO, l'avocate générale du SPO Christiane Huneault, le chef adjoint Bell du SPO, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO et le directeur des Services de protection et d'urgence d'Ottawa M. Ayotte. Ils ont convenu qu'un cadre supérieur du SPO serait chargé d'aider à la logistique de la mise en œuvre de l'entente. Les deux chefs adjoints ont soutenu l'entente, car ils pensaient qu'elle rendrait la manifestation plus facile à gérer. Malgré ses réserves, le chef Sloly a affecté le surintendant intérimaire Drummond à la coordination du déplacement. Il a été convenu que le surintendant

intérimaire Drummond, les fonctionnaires de la Ville et les représentants des dirigeants du convoi se rencontreraient le soir même pour planifier le déplacement. Le commissaire Carrique de la PPO et la commissaire Lucki de la GRC étaient au courant de ces négociations.

À 13 h 15, il y a eu une séance d'information exécutive concernant les négociations, à laquelle ont participé le surintendant intérimaire Drummond et le surintendant intérimaire Bernier. Le chef Sloy a posé plusieurs questions visant à s'assurer que le plan s'alignait sur les objectifs du SPO, notamment sur la façon dont le SPO traiterait les groupes qui ne partiraient pas et sur la façon dont les quartiers pourraient être fortifiés pour empêcher les camions de revenir. Après la réunion, le surintendant intérimaire Drummond du SPO a informé le sergent d'état-major Ferguson du SPO et l'ELP de la PPO des négociations avec les manifestants. Il ne se souvient pas d'inquiétudes exprimées par l'un ou l'autre d'entre eux.

14.5 La publication de l'entente et les efforts pour la mettre en œuvre

Le 13 février, les lettres échangées par le maire et M^{me} Lich ont été rendues publiques, et les médias ont commencé à en parler. Une réunion entre les manifestants et les représentants de la Ville a été fixée à 17 h 30 pour discuter de la logistique. Le surintendant intérimaire Drummond a compris que son rôle était d'assister à la réunion et de faire part de ses préoccupations au surintendant intérimaire Bernier et à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO. Il était également présent pour aider à régler les détails, assurer la sécurité publique et coordonner la logistique.

Lors de la réunion, le surintendant intérimaire Drummond a négocié certains détails du déplacement avec les manifestants, notamment le fait que les manifestants ne seraient pas autorisés à apporter du carburant sur la rue Wellington et que les camions ne pourraient pas circuler sur la SJAM. Il était entendu que tous les camions ne pourraient pas se stationner sur la rue Wellington et que les autres seraient déplacés à l'extérieur de la ville. Le surintendant intérimaire Drummond a dit aux

manifestants que même s'ils s'installaient sur la rue Wellington, ils ne pourraient pas y rester indéfiniment.

À la fin de la réunion, le surintendant intérimaire Drummond du SPO a fait rapport au surintendant intérimaire Bernier et à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO. Le groupe de manifestants est allé parler aux camionneurs sur le terrain pour obtenir leur accord sur l'entente. Malgré une certaine résistance au début, le groupe de manifestants a eu l'impression d'obtenir un soutien important de la part des camionneurs. Le déplacement n'a toutefois commencé que le lendemain matin.

Les organisateurs de la manifestation n'étaient pas tous favorables à ces plans, et un certain nombre d'entre eux s'efforçaient de les miner. Benjamin Dichter a été une source particulière de difficultés. Bien qu'il ait été informé de l'entente, il a utilisé son compte Twitter pour nier son existence. Il a semé encore plus de confusion en publiant un démenti similaire en utilisant le compte Twitter de Tamara Lich, auquel il avait accès. Patrick King et Brigitte Belton ont également nié l'existence d'une entente et l'ont qualifiée [TRADUCTION] « d'opération sous faux pavillon » ou de « fausse nouvelle⁴⁰ ».

Les tentatives de déplacement des camions ont commencé vers 13 h le 14 février, des erreurs de communication sur le terrain ayant, semblerait-il, empêché un début plus tôt.

À 15 h 40, le surintendant intérimaire Drummond a rencontré la table de commandement intégrée au CCRNC. Ils ont notamment discuté du fait qu'un groupe de manifestants sur la rue Bank ne voulait pas partir, qu'il n'y avait pas eu de mouvement vers des sites périphériques et que certains manifestants à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex intimidaient d'autres manifestants pour qu'ils restent. Le groupe a soulevé l'étude d'options impliquant les UMO dans les zones à l'extérieur de

⁴⁰ Patrick King — Stand your Ground, COM00000881; Message TikTok de Brigitte Belton, COM00000868.

la rue Wellington, car le SPO estimait qu'il ne serait pas de bonne foi de mener des opérations à cet endroit immédiatement après avoir demandé que les manifestants s'y déplacent volontairement.

À 16 h 30, le surintendant Larry Brookson du Service de protection parlementaire (SPP) a appelé le chef Sloly du SPO pour lui faire part de son inquiétude de ne pas avoir été informé de l'entente sur le déplacement des camions. Le chef Sloly avait présumé que le SPP avait reçu un breffage à ce sujet dans le cadre d'INTERSECT. Le surintendant Brookson a exprimé ses inquiétudes que la Ville et la police autorisent des véhicules à se stationner sur la rue Wellington.

À 17 h, le chef Sloly, le chef adjoint Bell, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson, le surintendant intérimaire Bernier, l'inspecteur Lucas, le surintendant Patterson et le surintendant intérimaire Drummond ont participé à une réunion. Au cours de la réunion, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a soulevé le fait que le SPP était mécontent de la présence des camions sur la rue Wellington. À ce moment-là, il faisait nuit et le déplacement des camions avait cessé pour la journée. En fin de compte, 102 véhicules avaient été déplacés, dont 42 camions lourds, y compris 23 sur la rue Wellington. Selon M^e Wilson, d'autres véhicules ont pu se rendre à l'extérieur de la ville ou retourner chez eux.

Le 15 février, lors d'une réunion vers midi avec la table de commandement intégrée, il a été déterminé que le SPO ne faciliterait plus la circulation des camions. Cette décision s'explique en grande partie par l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février 2022, un sujet que j'aborde en profondeur au chapitre 14. L'invocation de cette loi a changé les priorités et les objectifs du SPO, y compris la perspective d'une intervention de l'UMO sur la rue Wellington. Le règlement en vertu de la Loi – qui n'était pas encore en place – pourrait avoir fourni au SPO des outils supplémentaires. D'autres raisons semblent être les préoccupations de sécurité du SPO, l'espace supplémentaire limité sur la rue Wellington, et le fait que tous les groupes de manifestants n'étaient pas prêts à partir.

L'entente initiale n'a jamais été pleinement mise en œuvre et les manifestants n'ont jamais rencontré le maire.

15. Les défis de la mise en œuvre du plan du 13 février du SPO

Le 14 février, le plan du 13 février du SPO avait été approuvé, mais les problèmes de commandement, de contrôle et d'intégration persistaient.

Le 14 février a commencé par un pas prometteur vers l'intégration. Ce matin-là, le surintendant intérimaire Bernier et sa table de commandement se sont installés au Centre national des opérations, où se trouvait la cellule, ce qui a contribué à l'élimination du cloisonnement entre les deux groupes. Mais des défis sont rapidement apparus. Le chef Sloly du SPO a demandé au surintendant intérimaire Bernier de lui faire rapport dans un autre centre de commandement du SPO, ce qui a entraîné l'intervention du surintendant en chef Pardy de la PPO pour s'assurer que le surintendant intérimaire Bernier puisse se concentrer sur le travail opérationnel. Bien que cet incident ait été rapidement résolu, il a mis en évidence les défis permanents que posait l'intégration des commandements stratégiques et la capacité du surintendant intérimaire Drummond du SPO, qui avait assumé le rôle d'agent de liaison exécutif, à isoler le surintendant intérimaire Bernier des interventions du chef Sloly. Bien que le surintendant intérimaire Bernier ait informé le chef Sloly que le surintendant intérimaire Drummond agirait en tant qu'agent de liaison exécutif, le chef Sloly n'avait aucun souvenir de ce poste et n'était pas au courant des préoccupations qui ont mené à sa création.

Le chef Sloly a également demandé que l'avocate générale du SPO examine le plan du 13 février. Bien que l'avocate générale ait indiqué qu'elle examinerait le plan, mais ne l'approuverait pas, la cellule était préoccupée, car elle avait compris que le plan ne pouvait pas être mis en œuvre tant que l'examen n'avait pas eu lieu. Le chef Sloly a

déclaré qu'il n'avait jamais eu l'intention de retarder la mise en œuvre du plan, mais on ne sait pas s'il a communiqué cette intention à la cellule.

De plus, le surintendant intérimaire Bernier et d'autres membres du SCI ont continué de croire que le chef Sloly voulait examiner et approuver le plan avant qu'il ne soit mis en œuvre. Le 14 février, la commissaire Lucki de la GRC a demandé au chef Sloly pourquoi il n'avait pas approuvé le plan et lui a dit que le fait de ne pas le faire empêchait sa mise en œuvre. Le chef Sloly s'est dit choqué par cette question et lui a répondu que son approbation n'était pas nécessaire. Il a témoigné qu'il n'avait aucune idée de la raison pour laquelle il y avait des questions sur le statut du plan après qu'il a dit aux commissaires Lucki et Carrique, le 13 février, que le plan avait été [TRADUCTION] « entièrement approuvé ».

Bien que je ne trouve pas nécessaire de trancher si le chef Sloly a cherché à approuver le plan du 13 février, ses actions antérieures pendant les événements du Convoi de la liberté ont donné l'impression qu'il voulait approuver les plans, même après l'arrivée de la cellule. Plus précisément, il a dit à ses chefs adjoints qu'il voulait approuver les changements apportés au plan du 9 février et a même demandé à approuver des plans mineurs, comme le plan de circulation de la fin de semaine du 12 février.

La cellule a également cru que le SPO reprenait en partie l'approche zone par zone du plan du 9 février. Cette perception est apparue parce que, le 14 février, le surintendant intérimaire Bernier, sans la participation de la cellule, a décidé de lancer une opération de maintien de l'ordre pour expulser les manifestants qui restaient dans les rues résidentielles, malgré l'entente de la Ville d'Ottawa avec certains organisateurs du Convoi de la liberté permettant le déplacement des camions de ces rues vers la rue Wellington. Cette initiative unilatérale a amené la cellule à remettre en question l'engagement du SPO en faveur de l'intégration et du plan du 13 février.

16. Navigator Itée et Advanced Symbolics inc.

Le chef adjoint Bell du SPO et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO ont compris que des consultants externes préconisaient que le SPO prenne des mesures coercitives. Avant et pendant les manifestations du Convoi de la liberté, le SPO a reçu un soutien en matière de communication et de gestion des problèmes de la part de la société de relations publiques Navigator Itée, ainsi qu'une modélisation de l'opinion publique de la part d'une société d'études de marché utilisant l'intelligence artificielle, Advanced Symbolics inc. (ASI). Le chef adjoint Bell du SPO a témoigné que le chef Sloly a impliqué Navigator Itée dans des discussions opérationnelles pendant les manifestations du Convoi de la liberté, y compris des discussions dans lesquelles Navigator Itée a plaidé pour une utilisation active de mesures coercitives. Dans un cas, le directeur de Navigator Itée est entré dans le bureau du chef adjoint Bell du SPO sans y être invité et lui a dit que le SPO devrait prendre des mesures coercitives plus actives au Monument commémoratif de guerre du Canada. De même, la PDG d'ASI a été informée d'un des plans opérationnels du SPO et a également communiqué des conseils et des modèles sur les opérations de la circulation au chef Sloly. Le chef Sloly a témoigné qu'il ne basait pas ses décisions opérationnelles sur les évaluations de Navigator Itée ou d'ASI, mais il n'a pas nié que Navigator Itée mettait l'accent sur les mesures coercitives. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de trancher si le chef Sloly ou le SPO fondait ses décisions opérationnelles sur les conseils de Navigator Itée et d'ASI, le chef adjoint Bell et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson ont indiqué que la participation de Navigator Itée aux discussions opérationnelles favorisait cette perception.

Navigator Itée et ASI ont également préparé des produits qui analysaient la réputation du chef Sloly et l'impact des opérations policières potentielles sur le soutien du public au SPO. Le chef Sloly a témoigné que l'opinion publique était importante pour la sécurité publique, mais il a reconnu que ce type d'information pouvait donner l'impression qu'il se souciait de sa réputation et de celle du SPO.



17. La gouvernance de la police pendant les manifestations

Tout au long des manifestations à Ottawa, la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) a vu son rôle diminuer. Sa capacité à assurer une surveillance adéquate du SPO a aussi été affaiblie par la résistance du chef Sloly à fournir à la CSPO des informations pertinentes. Le ministère du Solliciteur général de l'Ontario, qui supervise la CSPO, n'a pas agi dans toute la mesure de son autorité lorsqu'il a eu connaissance de problèmes au sein de la CSPO.

17.1 La résistance aux réunions de la CSPO

La présidente de la CSPO, Diane Deans, avait régulièrement des discussions en tête-à-tête avec le chef Sloly. Cependant, au niveau de la CSPO, la communication était bien moins fréquente. Après sa réunion du 26 janvier, la CSPO n'a pas tenu de réunion plénière avant le 5 février, le samedi de la deuxième fin de semaine. Au cours de la première semaine, le personnel de communication du SPO a informé la présidente Deans qu'elle devait réduire le nombre de réunions de la CSPO en raison des ressources limitées de la police. La CSPO a été informée que le service de communication du SPO répondrait à ses questions.

Lorsque la présidente Deans a demandé la tenue d'une réunion spéciale de la CSPO le 5 février, le chef Sloly l'en a dissuadée en disant que, bien qu'il ne puisse pas refuser la directive de la CSPO pour une réunion, il voulait la reporter au lundi parce qu'il était entièrement concentré sur la gestion des manifestations pendant la fin de semaine. Cependant, la présidente Deans a tenu la réunion spéciale de la CSPO et le chef Sloly y a assisté comme prévu.

17.2 Les demandes de plans opérationnels

Comme je l'explique au chapitre 8, avant l'arrivée du convoi, la CSPO a posé des questions sur le plan opérationnel du SPO et a reçu une explication de haut niveau. La CSPO n'a pas demandé de détails supplémentaires avant l'arrivée du convoi. Le

procès-verbal de la réunion du 5 février montre que la CSPO demandait davantage d'information et exerçait davantage de pression sur le chef Sloly pour obtenir des détails sur le plan du SPO pour mettre fin aux événements. Dans la partie à huis clos de la réunion, le chef Sloly a été pressé sur l'existence d'un plan. Le chef Sloly a témoigné que la CSPO a commencé à demander un [TRADUCTION] « plan clairement défini qui mènerait à la fin de la manifestation », mais a reconnu qu'il ne pouvait pas en fournir un à ce moment-là parce qu'un tel plan n'existait pas encore⁴¹. Malgré cela, le procès-verbal indique que [TRADUCTION] « [l]e chef a rassuré la CSPO sur l'existence d'un plan global, mais il n'a pas pu fournir tous les détails de ce que le SPO faisait sur le plan opérationnel⁴² ». En réalité, aucun « plan global » n'existait avant le 13 février.

Avant la réunion suivante, le 11 février, le chef Sloly a eu un appel avec la présidente Deans, au cours duquel il lui a dit qu'il ne fournirait pas d'information opérationnelle à la CSPO, faisant entendre qu'il serait illégal pour lui de le faire. Il ne partagerait des informations qu'à un niveau correspondant à ce qui avait été donné lors des réunions précédentes de la CSPO, c'est-à-dire une quantité minimale. Lors de la réunion qui a suivi, le chef Sloly a dit à la CSPO qu'il restait [TRADUCTION] « une sensibilité entourant les plans opérationnels du SPO⁴³ ».

Bien qu'il ait dit à la présidente Deans qu'il serait illégal pour lui de fournir certaines informations, il a convenu lors de son témoignage que la CSPO avait droit à toute information pertinente pour sa fonction de surveillance et qu'il n'y avait aucun obstacle juridique à la fourniture de ce type d'information. En suggérant le contraire, il a découragé les membres de la CSPO de rechercher des informations auxquelles ils avaient droit.

À cette époque, la présidente Deans a commencé à douter que le SPO ait réellement un plan pour mettre fin aux manifestations. Alors que le SPO, la Ville et la province savaient que les retards dans la mise à disposition des ressources par la PPO et la

⁴¹ Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 245 et 246.

⁴² Réunion spéciale de la CSPO, procès-verbal confidentiel 51, OPB0000164 7, p. 2.

⁴³ Réunion spéciale de la CSPO, procès-verbal 52, OPB00001272, p. 2.

GRC étaient liés à des inquiétudes sur l'état de préparation du plan, cette information n'a jamais été relayée à la CSPO. Rien n'aurait empêché que cette information soit partagée avec la CSPO. Le fait que personne n'ait cru que la CSPO devrait être au courant de cette question montre que la perception du rôle diminué de la CSPO était largement répandue.

Le 10 février, la Commission des services policiers de Toronto (CSPT) a publié une déclaration sur les plans du Service de police de Toronto concernant la gestion des manifestations associées au Convoi de la liberté. Je discute des manifestations de Toronto au chapitre 12. La déclaration indiquait que les membres de la CSPT avaient été informés des détails du plan opérationnel. La présidente Deans était mécontente du fait que la CSPT semblait recevoir plus d'information que la CSPO. La présidente Deans a formulé une autre demande d'information et a affirmé le droit de la CSPO d'être informée des priorités et des objectifs généraux du plan opérationnel du SPO. En réponse à cette demande, le chef Sloly a planifié la présence de la PPO le 15 février afin qu'elle informe la CSPO du plan du 13 février et des renseignements de la PPO sur les manifestations d'Ottawa. Ce breffage n'a pas eu lieu en raison de sa démission.

La CSPO, semble-t-il, partageait une perception diminuée de sa propre autorité. Par exemple, Carol Anne Meehan, conseillère municipale d'Ottawa et membre de la CSPO, a répondu à un courriel d'un autre conseiller en disant : [TRADUCTION] « J'aimerais avoir le pouvoir de faire quelque chose, à part regarder⁴⁴ ». La présidente Deans a convenu que le rôle de surveillance de la CSPO était limité. Bien que la CSPO semble avoir généralement compris son pouvoir de demander des informations, elle n'a pas su comment réagir lorsque le chef Sloly a résisté à la demande.

17.3 La supervision par le ministère du Solliciteur général

Comme je le décris au chapitre 8, le ministère du Solliciteur général de l'Ontario est chargé de surveiller les commissions des services policiers, de les consulter et de les

⁴⁴ Courriel de Carol Anne Meehan, 5 février 2022, OTT00017349.

conseiller. L'inspecteur général des services policiers Kenneth Weatherill a indiqué à la Commission qu'il portait une attention particulière aux manifestations liées au convoi dans toute la province, qu'il a reçu des rapports du conseiller en services policiers affecté à la CSPO pendant toute la période pertinente et qu'il a assisté à certaines réunions publiques de la CSPO. Il a également été informé du contenu des réunions à huis clos de la CSPO. Il a fait rapport au sous-solliciteur général quand cela était nécessaire. Le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, a témoigné que M. Weatherill s'intéressait aux réunions de la CSPO et qu'il en regardait certaines.

M. Weatherill a trouvé inquiétant que le chef Sloly n'ait pas fait part d'un plan opérationnel à la CSPO lorsque celle-ci l'a demandé. Il a aussi souligné que la CSPO ne recevait pas de réponses aux questions qu'elle posait aux cadres du SPO. Il a observé que des tensions se développaient entre la CSPO et le chef Sloly autour de ces questions. Selon M. Weatherill, la CSPO ne tenait pas le chef Sloly imputable dans la mesure où elle y avait droit.

Selon M. Weatherill et le conseiller en services policiers affecté à la CSPO, Graham Wight, il n'appartenait pas au ministère d'intervenir. M. Weatherill a déclaré qu'en vertu de la *LSP*, les commissions des services policiers ont la responsabilité exclusive de guider les chefs de police et de surveiller leur rendement. Il a ajouté que les commissions des services policiers des grandes municipalités comme Ottawa ont accès à d'autres ressources, comme du personnel et des conseillers juridiques.

Tout au long de la période pertinente, la CSPO s'est tournée vers le ministère pour obtenir une compréhension plus complète de son rôle. Le 1^{er} février, le directeur général de la CSPO a demandé l'avis du conseiller en services policiers pour savoir si la CSPO s'acquittait de ses responsabilités en vertu de la *LSP*. La CSPO a ensuite demandé une formation sur ses responsabilités et a demandé conseil sur l'élaboration de politiques lors d'un événement tel que le convoi. Le ministère a refusé de fournir la formation demandée en plein milieu d'un incident critique. M. Weatherill a plutôt

chargé le conseiller en services policiers de demander à la CSPO de poser des questions précises au ministère, qui y répondrait.

Le 9 février, la CSPO a fourni une liste de sept questions. Elles portaient sur le rôle et les obligations de la CSPO lors d'un événement en cours, sur les informations dont elle avait besoin pour remplir son rôle de gouvernance et sur des exemples de ce à quoi ressemble une bonne gouvernance d'une commission des services policiers lors d'un événement majeur. Le ministère a fourni une réponse détaillée à ces questions, soulignant que [TRADUCTION] «la commission des services policiers peut demander toute information qu'elle juge nécessaire pour s'assurer que le chef respecte ses obligations⁴⁵».

⁴⁵ Questions et réponses pour soutenir la réunion de la CSPO au sujet du rôle et des responsabilités de la Commission, février 2022, ONT00001118, p. 1.

Chapitre 10

Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador

Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador

1. Introduction

Le pont Ambassador à Windsor (Ontario) sert de point d'entrée (PDE) au Canada depuis Détroit (Michigan). Il a été le théâtre de l'une des plus importantes manifestations à l'extérieur d'Ottawa en janvier et février 2022. Pris à l'origine pour cible d'une opération escargot, le pont Ambassador a été bloqué par des manifestants et leurs véhicules à partir de la soirée du 7 février et a été ouvert et fermé par intermittence jusque dans la soirée du 13 février. Il a fallu environ 36 heures à des centaines de policiers d'au moins six services de police pour dégager le blocage. Le pont a été rouvert à la circulation peu après minuit le 14 février, avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Il ne s'agissait pas du premier blocage d'un PDE au Canada qui semblait inspiré par les manifestations d'Ottawa, mais c'était peut-être le plus important, en grande partie en raison du rôle que le pont Ambassador joue dans l'économie canadienne. Le blocage du PDE est devenu une source de préoccupation importante pour le gouvernement fédéral et il a été un élément clé au cours des jours qui ont précédé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il a aussi beaucoup préoccupé le gouvernement de l'Ontario et semble avoir suscité une plus grande participation de la province.

2. Windsor, le pont Ambassador et le point d'entrée

Windsor est située dans le Sud-Ouest de l'Ontario, sur la rive sud de la rivière Détroit. Ville la plus au sud du Canada, Windsor joue un rôle essentiel dans l'économie régionale du Sud-Ouest de l'Ontario. Elle est à la fois un lien vital entre les économies canadienne et américaine et le lieu de résidence de centaines de milliers de personnes. Les villes de Windsor et de Détroit sont reliées par une série de passages frontaliers internationaux, le plus important étant le pont Ambassador.

Le PDE du pont Ambassador à Windsor est situé en face du PDE du pont Ambassador à Détroit (Michigan). Ce sont les postes frontaliers officiels utilisés pour entrer au Canada et aux États-Unis et ils sont pourvus en personnel par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). On accède principalement au PDE par l'autoroute 401 au Canada et par les autoroutes inter-États 75, 94, 96 et la route 10 aux États-Unis. PDE le plus fréquenté du Canada en volume commercial, il est ouvert sept jours sur sept, 24 heures sur 24. En 2021, le pont Ambassador était lié à près de 24 % de l'activité commerciale du Canada par voie terrestre. Plus de 390 millions de dollars d'échanges commerciaux traversent le pont chaque jour, ce qui représente 26 % des exportations du pays et 33 % des importations par voie terrestre.

Le pont Ambassador lui-même et les structures abritant l'ASFC sont la propriété de la filiale canadienne de la Detroit International Bridge Company. L'extrémité sud du pont et son PDE canadien se trouvent dans les limites de la ville de Windsor.

Le pont Ambassador est vital pour les entreprises de Windsor, notamment les entreprises automobiles qui constituent le cœur de l'économie de la ville. Des véhicules et des pièces automobiles d'une valeur totale de 141 millions de dollars traversent le pont chaque jour. Les entreprises locales du secteur de l'automobile fonctionnent selon les principes de la livraison juste-à-temps voulant que les matières premières, les composants et les pièces arrivent au moment où la production doit commencer, mais pas avant.

Il y a deux accès au pont du côté canadien de la frontière : l'accès principal du chemin Huron Church et un accès secondaire depuis la rue Wyandotte Ouest. Le chemin Huron Church est une route municipale qui rejoint l'autoroute 401 à un peu plus de trois kilomètres du pont Ambassador. Il s'agit d'une artère majeure de la ville, juste à l'ouest du centre-ville et on y trouve des écoles, des entreprises et des immeubles résidentiels. Depuis l'esplanade du pont Ambassador à l'autoroute 401, quiconque souhaite passer de l'est à l'ouest de la ville doit traverser le chemin Huron Church.

3. Le Service de police de Windsor

Le Service de police de Windsor (SPW) est le service de police compétent dans la ville de Windsor, y compris sur le chemin Huron Church. Il fournit aussi des services de police à la ville voisine d'Amherstburg. Bien que le pont Ambassador relève de la compétence fédérale en vertu de la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*, c'est le SPW qui y intervient dans les situations d'urgence. Le cas échéant, le SPW coordonne son intervention avec l'ASFC et peut aussi compter sur l'aide de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

En janvier et février 2022, les personnes suivantes occupaient des rôles au sein du SPW qui ont été importants dans la réponse policière aux manifestations :

- a. **Cheffe Pamela Mizuno** : La cheffe Mizuno était la cheffe du SPW, avec les rôles et les responsabilités d'un chef de corps policier municipal au sens de la *Loi sur les services policiers*.
- b. **Chef adjoint (Opérations) Jason Bellaire**¹ : Le chef adjoint Bellaire¹ a assuré la liaison avec le conseil municipal de Windsor et la Commission des services policiers de Windsor. Il a aussi assuré la gouvernance et la surveillance des opérations du SPW.

¹ Chef intérimaire Bellaire au moment des audiences.

- c. **Surintendant (Services d'enquête) Jason Crowley** : Le surintendant Crowley² a supervisé la Division des services d'enquête du SPW et a été nommé un des deux commandants des interventions critiques (CIC) du SPW pendant les manifestations au pont Ambassador.

- d. **Inspecteur Karel DeGraaf** : L'inspecteur DeGraaf était l'autre CIC du SPW pendant les manifestations au pont Ambassador.

Le surintendant Crowley était le CIC de nuit, tandis que l'inspecteur DeGraaf était le CIC de jour. En leur qualité de CIC, ils étaient chargés de prendre des décisions opérationnelles au nom du SPW en réaction aux manifestations. Ils ont commandé le SPW et les autres agents venus prêter main-forte jusqu'au 10 février, date à laquelle le SPW et la Police provinciale de l'Ontario (PPO) ont établi un commandement unifié.

La surintendante Dana Earley est la surintendante de la région Ouest de la PPO et a été la CIC de la PPO à Windsor entre le 9 février et la fin de l'opération visant à lever le blocage. Elle avait déjà travaillé avec le chef adjoint Bellaire et l'inspecteur DeGraaf. Avant le 9 février, la surintendante Earley avait supervisé les interventions de la PPO lors de différents événements liés au Convoi de la liberté dans la région Ouest.

Le SPW a une expérience limitée en matière de troubles de l'ordre public, comme ceux survenus en janvier et février 2022. Il n'a pas d'unité de maintien de l'ordre (UMO) ni de politique générale relative aux interventions en cas de manifestations. Compte tenu de l'histoire de la ville, le SPW a une grande expérience de la gestion des conflits de travail et des grèves. En pratique, lorsque le SPW a besoin de l'aide d'UMO, par exemple, en cas de troubles de l'ordre public, il fait appel à la PPO. Le SPW a une politique qui lui permet de conclure un accord avec la PPO pour la mise à disposition d'une UMO en cas d'urgence, mais il n'avait pas d'accord permanent avec la PPO au moment des événements liés au Convoi de la liberté.

² Chef adjoint (Opérations) au moment des audiences.

Le SPW n'a pas non plus d'équipe de liaison policière (ELP) et ses agents ne sont pas formés au Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements de l'Association canadienne des chefs de police. Cependant, il utilise des agents formés aux négociations en situation de crise, tout comme d'autres forces utilisent des ELP, notamment dans le cadre de sa réponse aux manifestations de février 2022.

4. Le cadre d'intervention d'urgence de la Ville de Windsor et la Commission des services policiers de Windsor

Au chapitre 8, j'examine l'obligation des municipalités de l'Ontario d'établir des programmes de gestion des situations d'urgence. Le conseil municipal de Windsor a adopté un plan des mesures d'urgence conformément à la loi provinciale. Stephen Laforet est le chef des services d'incendie et le coordonnateur de la gestion des situations d'urgence pour la Ville de Windsor. Il est responsable au premier chef de la coordination, de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de gestion des situations d'urgence de la Ville.

Le Groupe de contrôle communautaire (GCC) de la Ville est chargé de coordonner la prestation des services essentiels nécessaires pour atténuer les effets d'une situation d'urgence sur la communauté. Le maire Drew Dilkens, le chef Laforet, la cheffe Mizuno, l'agent administratif principal de Windsor et les commissaires supervisant chaque service municipal sont tous membres du GCC. Windsor a aussi mis sur pied un Centre des opérations d'urgence (COU), un lieu physique spécialement conçu et équipé pour la supervision des interventions d'urgence. Comme à Ottawa, la police a mené la réponse des autorités publiques face aux manifestations à Windsor. La Ville a appuyé l'intervention de la police, avec la coordination du GCC.

La Commission des services policiers de Windsor (CSPW) est chargée de superviser le SPW. Je décris le rôle des commissions des services policiers en vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario au chapitre 8. Le maire Dilkens préside la CSPW. Il a déclaré que, pendant les événements de février 2022, il n'y avait presque aucune distinction entre ses rôles de maire, de membre du GCC et de président de la CSPW.

5. Les renseignements dont le SPW et la PPO disposaient avant l'arrivée

Dans les jours qui ont précédé les manifestations à Windsor, le SPW avait accès à plusieurs sources d'information et de renseignements. Ces sources ont d'abord laissé entendre qu'il y aurait des opérations escargot à Windsor et dans les environs la fin de semaine des 5 et 6 février. Des renseignements ultérieurs donnaient à penser que des manifestants tenteraient de bloquer le pont Ambassador à partir du 7 février.

Les rapports Hendon, publiés par la PPO dans le cadre d'un projet conjoint de renseignements sur les événements ayant une incidence sur la sécurité publique, constituaient une source importante de renseignements à la disposition du SPW. Je traite plus en détail du Projet Hendon et de ses rapports au chapitre 7. L'inspecteur DeGraaf a participé aux téléconférences quotidiennes du Projet Hendon et a reçu les rapports Hendon tout au long de cette période. Le surintendant Crowley recevait aussi les rapports Hendon, mais ne les lisait que sur la recommandation de l'inspecteur DeGraaf. Le surintendant Crowley informait le chef adjoint Bellaire et la cheffe Mizuno du contenu des rapports Hendon, au besoin. Il faut noter que le surintendant Crowley et l'inspecteur DeGraaf étaient tous deux CIC du SPW et ils avaient un accès direct aux rapports Hendon et aux téléconférences du Projet Hendon. Ces rapports guidaient donc directement les hauts dirigeants du SPW.

Le Projet Hendon a mentionné pour la première fois des manifestations contre les mesures sanitaires obligatoires dans le rapport daté du 13 janvier. Ce rapport ne fait aucune mention de manifestations à Windsor ou au pont Ambassador. La

première mention d'une possible manifestation au pont Ambassador figure dans le rapport Hendon du 31 janvier. On y lit que [TRADUCTION] « des renseignements de sources ouvertes donnent à penser que des camionneurs américains prévoient de bloquer le côté américain du pont Ambassador en même temps que des camionneurs canadiens le bloqueront à Windsor. Les renseignements disponibles ne comportent pas de date ni d'heure³ ».

Windsor avait déjà été le théâtre de plusieurs opérations escargot en décembre 2021 et en janvier 2022. Le SPW connaissait les organisateurs de ces manifestations et avait collaboré avec eux à de nombreuses reprises pour veiller à ce qu'elles se déroulent en toute sécurité et sans désordre. En raison de ces interactions antérieures, le Bureau du renseignement criminel du SPW surveillait les comptes des médias sociaux des manifestants et avait communiqué avec les organisateurs tout au long des mois de décembre et janvier. Le 3 février, le SPW a appris par les médias sociaux que les manifestants planifiaient une nouvelle opération escargot à Windsor. Le SPW a ensuite confirmé cette information directement avec les organisateurs de la manifestation, puis il l'a transmise au surintendant Pat Morris de la PPO. Les rapports Hendon ultérieurs ont commencé à mentionner des renseignements plus précis concernant à la fois des opérations escargot et un blocage potentiel.

Un rapport Hendon a mentionné pour la première fois une date de blocage précise le 4 février. Il soulignait que des chauffeurs de camions commerciaux organiseraient des opérations escargot dans les jours suivants et qu'ils pourraient tenter de bloquer le pont Ambassador le 7 février.

Le rapport Hendon daté du 6 février précise que des opérations escargot étaient prévues ce jour-là dans les parcs Mic Mac et Co-An ainsi que sur le pont Ambassador. Il mentionne une [TRADUCTION] « éventuelle tentative de bloquer le pont Ambassador (non confirmé) » le lendemain (7 février)⁴. Le surintendant Crowley a déclaré qu'à

³ Rapport Hendon, 21 janvier 2022, OPP00000819, p. 3.

⁴ Rapport Hendon, 6 février 2022, OPP00001622, p. 6.

partir du 6 février, la validité de la menace de bloquer le pont le 7 février est devenue plus évidente. En revanche, la surintendante Earley de la PPO était d'accord avec la suggestion qui lui a été faite en contre-interrogatoire selon laquelle les rapports Hendon n'étaient pas suffisamment clairs pour que la PPO prenne des mesures pour intercepter le convoi qui se dirigeait vers Windsor.

Enfin, le 7 février à 10 h 05, une personne dont le frère faisait partie du convoi a appelé la répartition du SPW pour l'informer que des manifestants comptaient fermer la frontière et que la manifestation ne se résumerait pas à une opération escargot. Le SPW a aussi appris que de 50 à 60 véhicules se rassemblaient dans une aire de repos de la ville de Comber et que 100 camions pourraient se rendre d'Ottawa à Windsor.

6. Les préparatifs et les premières manifestations (du 3 au 6 février)

Comme je le mentionne précédemment dans le chapitre, des opérations escargot avaient eu lieu à Windsor dans les mois précédents le blocage du pont Ambassador. Par exemple, des convois ont participé à des opérations escargot les 23 et 29 janvier, ralentissant la circulation le long du chemin Huron Church sans engendrer de problèmes importants au pont Ambassador. Les manifestants se sont conformés aux consignes des policiers, ont gardé une voie libre et ont évité de bloquer les intersections. Le SPW a géré ces manifestations sans la participation de la Ville.

Le 3 février, en réaction aux renseignements que le SPW recevait sur la possibilité de nouvelles opérations escargot au début de février, le surintendant Crowley a demandé à son équipe de préparer un plan opérationnel pour y faire face. Ce plan était axé sur le maintien de l'ordre dans le cadre d'une opération escargot et non d'un blocage, bien qu'on y évoque cette dernière possibilité. Dans son témoignage, le surintendant Crowley a reconnu qu'à partir du 4 février, il était devenu assez évident qu'il pourrait y avoir un blocage du pont Ambassador le 7 février.

Le 4 février, le surintendant Crowley s'est aussi entretenu avec un agent de l'ASFC et un agent de l'intégrité des frontières de la GRC (groupe de la GRC qui enquête sur la criminalité transfrontalière et les menaces contre la sécurité nationale du Canada). Selon l'ASFC, l'Agence n'avait pas de plan pour faire face à l'opération escargot ou à un éventuel blocage parce que la manifestation devait avoir lieu sur le chemin Huron Church, route municipale relevant du SPW. La GRC a expliqué que les ressources de la Gendarmerie étaient mises à rude épreuve et qu'elle était sollicitée de toutes parts, y compris à Niagara Falls et à Sarnia (Ontario).

Après des conversations par téléphone et par courriel avec le surintendant Crowley le 4 février, le surintendant Mike McDonnell de la PPO a commencé à coordonner les UMO limitées de la PPO disponibles dans tout l'Ontario.

La cheffe Mizuno a aussi communiqué directement avec le commissaire Thomas Carrique de la PPO pour demander de l'aide afin de gérer les convois et un éventuel blocage. Par suite de cette conversation, la PPO a invité le SPW à continuer de communiquer avec l'équipe de commandement du détachement d'Essex et à l'appeler en cas de tentative de blocage. La surintendante Earley a témoigné qu'elle ne savait pas ce que la PPO aurait pu faire de plus de façon proactive à ce moment-là.

Toujours le 4 février, les autorités municipales ont été avisées pour la première fois de la menace d'un blocage du pont Ambassador. Un agent de l'ASFC a informé la Ville que des manifestants menaçaient sur les réseaux sociaux d'organiser un blocage s'ils ne voyaient pas de changement quelconque d'ici le lundi 7 février. Le même jour, la cheffe Mizuno a informé le maire par téléphone que d'autres opérations escargot avaient eu lieu sur le chemin Huron Church au cours de la fin de semaine et qu'il y avait une menace de blocage au pont Ambassador le lundi 7 février. La cheffe Mizuno a informé le maire que la police surveillait les opérations escargot et recueillait des renseignements. Ce même jour, à 12 h 48, le maire Dilkens a informé le ministre fédéral de la Sécurité publique, Marco Mendicino, de la menace de blocage. Il avait alors l'impression que la police maîtrisait la situation.

Au cours de la fin de semaine des 5 et 6 février, la Ville et le SPW se sont entretenus au sujet de la menace d'un blocage, surtout compte tenu des manifestations et d'un bref blocage au pont Blue Water à Sarnia, le 6 février. La Ville a assuré le SPW de son appui et lui a demandé d'être tenue au courant. La Ville a aussi offert au SPW d'utiliser son COU, au besoin.

Le SPW a demandé à la Ville de l'aider à trouver rapidement des glissières en béton – des barrières de béton coniques couramment utilisées dans les terre-pleins centraux des autoroutes. La Ville n'en avait pas en nombre suffisant, mais elle s'est adressée à des entrepreneurs et à des municipalités voisines et elle a ainsi pu en obtenir une cinquantaine pour le SPW. La Ville a aussi communiqué cette demande à Gestion des situations d'urgence Ontario, mais elle a appris par la suite que le SPW pourrait la présenter au ministère des Transports de l'Ontario par l'intermédiaire de la PPO.

Le 6 février, des manifestants faisant partie de l'opération escargot se sont rassemblés au parc Mic Mac à Windsor. Plus de 100 véhicules étaient présents. Les organisateurs de cette manifestation se sont généralement montrés coopératifs avec le SPW, bien que certains manifestants aient réagi agressivement à la présence de trois agents de liaison du SPW. Ce jour-là, le SPW a aussi reçu des renseignements selon lesquels des manifestants bloqueraient le pont Ambassador le 7 février s'il n'était pas mis fin à toutes les obligations vaccinales comme ils le demandaient. Comme nous l'avons vu, il ne s'agissait pas d'une information nouvelle : dès le 4 février, le SPW et la Ville avaient eu vent de la possibilité d'un blocage le 7 février.

Le 6 février, le SPW a commencé à assurer officiellement une liaison avec la PPO, la GRC, l'ASFC et d'autres organismes. Cependant, comme des ressources étaient nécessaires à Ottawa, seule une aide limitée était disponible pour Windsor.

Compte tenu des menaces visant le pont Ambassador, le maire Dilkens a cherché à prendre d'autres dispositions pour le transport du personnel médical qui emprunte le tunnel de Windsor pour se rendre de Windsor à Détroit. Il s'agissait pour lui d'une

priorité, car on l'avait informé que certains hôpitaux de Détroit seraient contraints de fermer leurs portes si les travailleurs de la santé canadiens ne pouvaient pas traverser la frontière. Finalement, ces dispositions n'ont pas été nécessaires, car les manifestants n'ont jamais bloqué le tunnel.

7. Les manifestants durcissent leur position (du 7 au 10 février)

7.1 Le 7 février

La Ville a tenu sa première réunion du GCC en raison des manifestations le matin du 7 février. La cheffe Mizuno a informé les dirigeants de la Ville que des manifestants se réunissaient dans la ville voisine de Comber et qu'un convoi se rendrait à Windsor ce matin-là afin de bloquer le pont Ambassador. La Ville avait reçu des renseignements similaires de représentants de l'ASFC et du propriétaire-exploitant du pont.

Tôt ce matin-là, la cheffe Mizuno et le chef adjoint Bellaire ont échangé des courriels sur la possibilité d'arrêter le convoi avant qu'il n'atteigne le pont. Cependant, le SPW n'a pas pu le faire, car il était difficile, vu le nombre de véhicules personnels dans le convoi, de savoir qui étaient les manifestants et qui de simples automobilistes.

Néanmoins, au cours de la réunion du GCC, le chef adjoint Bellaire a informé les représentants de la Ville que le SPW avait un plan détaillé. Au GCC, il a été question des préparatifs en vue du blocage, notamment de la mobilisation de barrières et de ressources de remorquage. En fin de compte, la Ville a fourni au SPW les coordonnées de son entreprise de remorquage sous-traitante, mais elle n'allait jouer aucun autre rôle dans l'obtention de dépanneuses.

Ce matin-là, le SPW a déclaré la manifestation «incident critique». Le chef adjoint Bellaire était responsable de la mise en œuvre de la réponse du SPW, mais l'autorité opérationnelle revenait aux deux CIC du SPW, soit le surintendant Crowley

et l'inspecteur DeGraaf. Peu de temps après, le surintendant Crowley a rencontré d'autres membres du SPW pour réviser le plan opérationnel du 3 février, qui n'accordait que peu d'attention à un blocage. À 22 h, le SPW commençait à pourvoir le COU en personnel, aux côtés du personnel de la Ville.

Le SPW et le PPO communiquaient alors avec les manifestants. Quatre agents de l'ELP de la PPO ont été dépêchés pour aider le SPW dans ces pourparlers. Au cours de la journée, des agents locaux de la PPO se sont entretenus avec un groupe de manifestants sur l'aire de repos de Comber sur l'autoroute 401 et des agents du SPW se sont entretenus avec des manifestants rassemblés au parc Mic Mac. Ces derniers n'avaient pas de dirigeant désigné, de sorte que le SPW n'a pas pu conclure d'entente avec eux pour empêcher le blocage. La PPO n'a pas non plus été en mesure d'empêcher le blocage en discutant avec le groupe sur l'aire de repos de Comber.

La cheffe du SPW Mizuno avait informé le maire Dilkens que les négociations avec les manifestants étaient jusque-là infructueuses parce qu'il manquait au convoi une structure de leadership claire. Les esprits s'échauffaient rapidement, certains manifestants se disant même prêts à mourir pour leur cause. Le SPW a donc adapté son intervention.

Le surintendant Crowley a d'abord envisagé d'essayer de bloquer toutes les bretelles de l'autoroute vers Windsor pour empêcher un blocage. Cependant, il a estimé la chose impossible d'un point de vue logistique. Au lieu de cela, le SPW a répertorié les intersections stratégiques menant au pont Ambassador et essayé d'y contrôler la circulation. La Ville a fourni un soutien en ingénierie de la circulation et des barrières, et cette stratégie a fonctionné dans un premier temps, mais les manifestants ont réagi en improvisant d'autres endroits à bloquer. En milieu d'après-midi, la circulation en direction sud sur le chemin Huron Church était bloquée jusqu'au sud de l'avenue College. En début de soirée, la circulation vers les États-Unis était également bloquée.

Dans l'heure qui a suivi la mise en place du blocage, le maire Dilkens a reçu des demandes de renseignements des plus grands employeurs de la région qui dépendent du pont Ambassador pour le commerce international. La fermeture du pont Ambassador a aussi bloqué des véhicules personnels et commerciaux sur le pont lui-même. La Detroit International Bridge Company a fait savoir au SPW qu'elle s'inquiétait pour l'intégrité structurelle du pont et elle a exprimé sa frustration face à la situation en général. Le SPW et l'ASFC ont discuté avec les manifestants et à 22 h 22, il n'y avait plus de véhicules sur le pont.

Les jours suivants, la situation au pont Ambassador a fluctué. Parfois, il n'était que partiellement bloqué et d'autres fois, il l'était complètement. Cependant, pendant toute cette période, le trafic commercial était à l'arrêt. Les données de l'ASFC confirment que seulement cinq véhicules commerciaux sont entrés au Canada au PDE du pont Ambassador le 8 février et trois le 11 février. Aucun autre véhicule commercial n'est entré au Canada en empruntant ce PDE entre le 9 et le 13 février.

Dans la soirée du 7 février, des agents du SPW ont entamé un dialogue avec des manifestants qui avaient garé leurs véhicules à l'école secondaire Assumption sans la permission du conseil scolaire. Le SPW disposait de deux dépanneuses prêtes à retirer les véhicules lorsque les manifestants sont devenus hostiles. Ils ont menacé de recourir à la violence avec des démonte-pneus, ont saturé les lignes téléphoniques de l'entreprise de remorquage et menacé de se rendre au dépôt de remorquage. En réaction à cette menace, le SPW a dépêché des agents sur les lieux de l'entreprise de remorquage.

Tout au long de la journée, le SPW a cherché à obtenir l'aide d'autres corps policiers en plus de la PPO. Le surintendant Crowley avait aussi été en contact avec la GRC, mais on lui avait répondu que la GRC devait équilibrer sa réponse opérationnelle entre les différents postes frontaliers. Le 7 février en fin de journée, le SPW avait déjà demandé directement l'aide des Services de police de Chatham-Kent et de Lasalle.

Le SPW savait que les ressources policières étaient très sollicitées à travers l'Ontario à ce moment-là.

7.2 Le 8 février

Le SPW a continué à demander de l'aide tout au long du 8 février. À 2 h 03, le surintendant Crowley a contacté la surintendante Earley de la PPO pour l'informer que le blocage était relativement gérable à ce moment-là, mais aussi pour lui demander s'il était possible d'obtenir le soutien d'une UMO ou d'une ELP. Le surintendant Crowley se rappelait que la surintendante Earley avait offert tout le soutien nécessaire. Deux autres membres de l'ELP de la PPO ont été dépêchés à Windsor en réponse au courriel du surintendant Crowley.

Le 8 février 2022 à 6 h 30, le surintendant Crowley a demandé l'aide du surintendant McDonnell de la PPO qui a répondu qu'il parlerait au commissaire Carrique. Dans son témoignage, le surintendant Crowley a qualifié cette demande d'aide de « demande informelle ». Le SPW a officiellement demandé l'aide du Service de police de Chatham-Kent pour que des agents aident à tenir les postes de contrôle routiers.

L'ELP de la PPO est arrivée à Windsor le jour même et a réussi à obtenir des résultats que les agents de liaison du SPW n'avaient pas obtenus, comme l'ouverture d'un nombre limité de voies et le maintien d'une voie d'urgence libre. Cependant, à un moment donné le 8 février, les manifestants ont bloqué une autre intersection, celle du chemin Huron Church et du chemin Tecumseh Ouest, ce qui a surchargé encore plus les ressources policières et obligé le SPW à déployer des membres d'unités en civil. Au soir, la PPO détournait la circulation sur l'autoroute 401 de l'accès au pont Ambassador.

En coulisses, les autorités municipales s'efforçaient aussi d'obtenir des ressources supplémentaires pour la police par des communications directes à l'échelle politique. Le 7 ou le 8 février, le maire Dilkens s'est entretenu au téléphone séparément avec la sollicitrice générale de l'Ontario, Sylvia Jones, et avec le ministre Mendicino pour leur

faire part de la situation. Les deux ministres lui ont demandé ce dont Windsor avait besoin pour faire face au blocage. Le maire Dilkens a demandé à la cheffe Mizuno de quelles ressources supplémentaires le SPW avait besoin et elle lui a répondu qu'il fallait 100 policiers supplémentaires. Ce chiffre a été communiqué aux responsables provinciaux et fédéraux lors de communications qui ont eu lieu au niveau des chefs de cabinet. Le soir même, le gouvernement fédéral a demandé qu'une demande d'aide officielle soit faite par écrit.

Parallèlement à ces discussions, le SPW et la PPO étaient également en communication au sujet de la demande pour 100 policiers. Le surintendant McDonell a informé le surintendant Crowley que la PPO aurait besoin d'un plan précisant à quelles tâches le SPW comptait affecter les 100 agents de première ligne de la PPO.

Les élus de la Ville jouaient aussi un rôle actif auprès de la population en faisant des déclarations publiques destinées à apaiser les tensions et à trouver une issue aux manifestations. Le 8 février au matin, le bureau du maire Dilkens a communiqué avec tous les conseillers municipaux pour leur demander de s'abstenir de parler aux journalistes ou de faire des déclarations sur les médias sociaux. Le maire était informé des principaux messages axés sur la désescalade et, en tant que porte-parole de la Ville, il voulait faire passer un message unique sur les manifestations. Les conseillers ont été informés que des remarques des élus étaient utilisées contre la police et que cette demande d'approche coordonnée était une leçon apprise d'Ottawa. Les conseillers municipaux ont coopéré et amplifié le message de la Ville tout au long de l'événement.

La CSPW a aussi été impliquée le 8 février, bien que son rôle global dans la réponse aux manifestations ait été limité. La cheffe Mizuno a informé la CSPW de ses demandes d'aide adressées aux services de police de Chatham-Kent et de Lasalle. Le SPW a informé la CSPW qu'il n'avait pas besoin de son aide pour obtenir des ressources supplémentaires. À un moment donné, en sa qualité de président de la CSPW, le maire Dilkens a signé une entente pour permettre au SPW d'utiliser l'UMO

du Service de police de London. Exception faite d'une surveillance continue dans le cadre de ses réunions, ce fut là toute l'étendue de la participation de la CSPW à la réponse de Windsor au blocage. À aucun moment, la CSPW n'a demandé ou reçu de renseignements détaillés sur le plan opérationnel du SPW. La CSPW était satisfaite des renseignements qu'elle recevait du SPW.

7.3 Le 9 février

Dans l'après-midi du 9 février, le maire Dilkens a commencé à s'enquérir de la possibilité de demander une injonction pour lever le blocage. Selon lui, cette demande était l'une des seules mesures concrètes que la Ville pouvait prendre pour protéger l'intérêt public et montrer qu'elle agissait pour mettre fin au blocage. Une injonction aurait aussi procuré un outil supplémentaire pour les forces de l'ordre⁵.

Pendant que la Ville envisageait la possibilité d'une injonction, le SPW a fait un suivi auprès d'élus et de dirigeants de forces de l'ordre sur les demandes présentées la veille pour obtenir 100 policiers supplémentaires. La cheffe Mizuno a envoyé des demandes officielles de ressources policières à la fois à la province de l'Ontario et au gouvernement fédéral, tandis que le surintendant Crowley a fait circuler un document expliquant comment le SPW comptait utiliser les 100 agents de première ligne de la PPO qu'il demandait. Ce document précisait que la demande de 100 agents n'incluait pas les UMO que le SPW avait aussi demandées. Les UMO de la PPO et de la police de Waterloo ont commencé à arriver à Windsor ce jour-là.

L'arrivée de ces unités a été un vrai soulagement pour le SPW, car les manifestations se poursuivaient et, à certains égards, prenaient de l'ampleur. Le mercredi 9 février à 19 h 30, il y avait environ 125 véhicules et 300 personnes à proximité du pont Ambassador. Les policiers ont commencé à installer des glissières en béton pour tenter de circonscrire les zones de manifestation. Cependant, plus tard dans la soirée,

⁵ Des accusations ont été portées après la mesure d'exécution et elles comprenaient le manquement à une ordonnance judiciaire en violation de l'article 127 du *Code criminel*.

des manifestants ont fermé les terrains de stationnement d'une entreprise privée et ont commencé à arrêter la circulation sur le chemin Patricia et la rue Wyandotte, qui se trouve à un pâté de maisons à l'est du chemin Huron Church et non loin du pont Ambassador.

Le même jour, la Ville a reçu un signalement de l'une de ses superviseuses contractuelles chargées de faire respecter les règles de stationnement faisant état d'une hostilité grandissante de la part des manifestants. Elle a déclaré que les manifestants crachaient en sa direction et en celle des membres de son unité et sur son véhicule quand ils tentaient de faire respecter la réglementation. Elle a aussi déclaré avoir eu besoin de l'aide de policiers pour assurer sa sécurité et celle de son unité. Après cet incident, la Ville a décidé de retirer les agents de stationnement de la zone du blocage et de confier l'application de la réglementation au SPW.

La forte sollicitation des ressources policières a également eu une incidence sur d'autres décisions opérationnelles. À partir de ce jour, l'ASFC a offert d'aider le SPW à trouver des dépanneuses aux États-Unis. Le SPW n'a pas accepté l'offre à ce moment-là, car il ne disposait pas encore des ressources policières nécessaires pour appliquer des mesures d'exécution.

Malgré ces incidents avec les manifestants, il y a eu aussi des discussions constructives entre la police et les manifestants, ce qui montre que, comme à Ottawa, les manifestants de Windsor ne formaient pas un groupe unifié. En négociant avec l'ELP, des manifestants ont obtenu la permission d'occuper deux voies du chemin Huron Church en direction sud et, en échange, ils ont accepté de laisser une voie d'urgence libre entre l'avenue College et la rue Girardot.

Pendant que ces événements se déroulaient dans les rues de Windsor, les communications se sont poursuivies aux échelons supérieurs de la police et de la classe politique au sujet du besoin de ressources policières supplémentaires. Cependant, les efforts du 9 février ont été affectés par d'importants malentendus.

Vers 20 h 30, la cheffe Mizuno a envoyé par courriel des lettres presque identiques au ministre de la Protection civile, Bill Blair, et à la sollicitrice générale Jones. Elle y demandait qu'au moins 100 policiers soient envoyés en renfort à Windsor pour combler les besoins actuels et futurs. Elle y demandait également des véhicules de police marqués et de dépanneuses.

Peu de temps après l'envoi des lettres de la cheffe du SPW Mizuno, le sous-commissaire de la PPO Chris Harkins a nommé la surintendante Earley au poste de CIC de la PPO à Windsor pour y superviser la réponse au blocage du pont Ambassador. Alors basée à London (Ontario), la surintendante Earley a passé le reste de la soirée à s'entretenir avec des officiers du SPW et de la PPO afin de se mettre au courant de la situation. Elle a aussi commencé à rassembler des agents de l'UMO et à demander que des planificateurs la rejoignent à Windsor. Elle s'est rendue de London à Windsor tôt le lendemain et elle a demandé à un sergent d'état-major local de la PPO de se rendre au COU et de lui faire un rapport toutes les deux heures jusqu'à son arrivée.

À 23 h 20, trois heures après que la cheffe Mizuno a envoyé ses deux lettres, le commissaire de la PPO Carrique a envoyé un courriel à la commissaire Lucki de la GRC à leur propos. Le commissaire Carrique a informé la commissaire Lucki que, contrairement aux lettres qui venaient d'être envoyées à la sollicitrice générale Jones et au ministre Blair, le SPW ne demandait pas en fait de policiers supplémentaires :

[TRADUCTION]

La cheffe Pam Mizuno et moi-même avons eu l'occasion de discuter de la correspondance ci-jointe. Pour le moment, la police de Windsor n'a pas besoin du détachement de policiers supplémentaires de la PPO ou de la GRC.

L'équipe de la cheffe Mizuno examine les ressources dont elle aura besoin et cherche à établir quand elle en aura besoin. Une fois que le besoin de ressources supplémentaires aura été déterminé, la police de

Windsor transmettra à la PPO une demande d'aide et la PPO aidera à fournir ou à coordonner les ressources disponibles pour soutenir les opérations du Service de police de Windsor⁶.

Cependant, peu après minuit ce soir-là, le chef adjoint Bellaire a envoyé un courriel à la cheffe Mizuno confirmant que le SPW demandait 100 agents en uniforme de la PPO et l'informant que le commandant des interventions avait une stratégie de déploiement qui intégrait les 100 agents supplémentaires de la PPO.

Au moment des audiences de la Commission, la cheffe Mizuno avait quitté son poste de cheffe du SPW et je n'ai pas entendu de témoignage de sa part sur la raison pour laquelle elle avait envoyé les deux lettres demandant 100 policiers, puis aurait dit au commissaire Carrique qu'elle ne demandait pas ces agents moins de trois heures plus tard. Le surintendant Crowley, le seul témoin du SPW à témoigner, n'a pas pu expliquer cette divergence évidente. La façon dont ces messages contradictoires ont été communiqués aux partenaires policiers provinciaux et fédéraux demeure un mystère. Il est évident qu'il y a eu un malentendu le 9 février au sujet des demandes de ressources du SPW.

7.4 Le 10 février

Tôt le matin du 10 février, des manifestants ont complètement bloqué la circulation entre les États-Unis et le Canada sur le pont Ambassador. Il y avait un accès limité au pont pour se rendre aux États-Unis depuis le Canada, mais des manifestants ont fermé l'accès par la rue Wyandotte et le chemin Patricia, et ils ont bloqué plusieurs voies du chemin Tecumseh Ouest et du chemin Huron Church. Même si la circulation vers les États-Unis était théoriquement possible, le SPW a suggéré de ne pas tenter de circuler, car la sécurité ne pouvait pas être garantie. La Ville et le SPW ont discuté de l'achat de glissières en béton supplémentaires pour aider à gérer la manifestation

⁶ Courriel de Thomas Carrique à Brenda Lucki et à d'autres destinataires, 9 février 2022, WPS000000827.

en cours. La Ville et le SPW ont aussi parlé des mesures à prendre si les manifestants ciblaient le tunnel Détroit-Windsor ou les hôpitaux locaux. Ces discussions semblent avoir été menées en prévision du pire, car le SPW a souligné sans équivoque qu'aucun renseignement ne permettait de croire que cela se produirait.

Plus tard dans la journée, le SPW a été informé de menaces de blocage du tunnel, ainsi que du quartier général du SPW et de l'aéroport de Windsor. Il a obtenu ces renseignements en surveillant les discussions sur la plateforme en ligne Zello que des manifestants ont utilisée pour communiquer à Windsor et à Ottawa. Ces menaces ne se sont jamais concrétisées, en partie parce que les meneurs de la manifestation étaient divisés.

Le matin du jeudi 10 février, l'équipe de commandement de la PPO dirigée par la surintendante Earley est arrivée à Windsor.

Le SPW et la PPO ont mis sur pied un commandement unifié qui contrôlait conjointement les opérations à partir du COU. Dans le cadre du commandement partagé, la planification et la responsabilité du commandement de toute opération étaient confiées au CIC dont le service de police menait l'opération. En pratique, cela signifiait que la PPO était responsable de la réponse relative au maintien de l'ordre, tandis que le SPW était responsable d'autres services policiers qui relèveraient normalement de sa compétence, comme l'intervention en cas d'alerte à la bombe. Les deux services se sont soutenus mutuellement en assumant leurs responsabilités respectives. La surintendante Earley a décrit le SPW comme étant « très accueillant » et a déclaré qu'il était ravi de tirer profit de l'expérience de la PPO en matière d'événements majeurs et prolongés.

Dès son arrivée à Windsor, la surintendante de la PPO Earley a entrepris d'élaborer un plan de maintien de l'ordre qui permettrait à la police de lever le blocage le plus rapidement possible. Le sous-commissaire Harkins et la sous-commissaire Rose DiMarco l'avaient informée qu'elle disposerait de toutes les ressources dont elle avait

besoin, que la levée du blocage était urgente et que Windsor était une priorité pour la province. Lorsque la surintendante Earley est arrivée à Windsor, il y avait déjà 100 agents de première ligne de la PPO, ainsi que 16 agents de l'UMO de la PPO et 35 agents de l'UMO de Waterloo. Cinquante autres agents de l'UMO de la GRC étaient attendus ce soir-là.

La surintendante Earley a consulté le surintendant Crowley et l'inspecteur DeGraaf – les CIC du SPW – qui ont tous deux fourni un soutien logistique au plan de maintien de l'ordre. La surintendante Earley a supervisé l'élaboration d'un plan opérationnel global, d'un plan de maintien de l'ordre et de différents sous-plans, y compris des plans de circulation, de remorquage et d'arrestation, ainsi qu'un plan pour s'occuper des enfants présents à la manifestation quand les mesures d'application de la loi seraient lancées.

Dans l'après-midi du 10 février, l'inspecteur Jason Younan de la PPO, qui avait participé à l'élaboration du plan de maintien de l'ordre, a informé la surintendante Earley qu'un déplacement massif des manifestants ne serait ni sûr ni durable et qu'il leur faudrait procéder à des mesures d'exécution zone par zone.

À la fin de la journée du 10 février, la surintendante Earley a décidé de lancer l'intervention de maintien de l'ordre le matin du 12 février. Elle a choisi cette date et cette heure parce qu'il était probable qu'il y aurait moins de manifestants et pas d'enfant présent. Elle a informé le surintendant principal de la PPO, Dwight Thib, de son intention. Ce soir-là, le surintendant Thib a envoyé un courriel à la surintendante Earley, lui signifiant que le déploiement d'agents à Windsor était alors leur plus grande priorité. Dans la soirée, le maire Dilkens a informé le ministre Mendicino que le soutien policier à Windsor « allait être bon⁷ ».

⁷ Messages texte entre le maire Dilkens et le ministre Mendicino, WIN00002295, p. 9.

À 20 h, environ 350 personnes (dont 30 enfants) se trouvaient à l'intersection de l'avenue College. Le nombre de manifestants sur la rue Wyandotte avait diminué, passant d'environ 120 à 70 personnes, dont huit enfants.

Le maire Dilkens a eu avec le premier ministre Justin Trudeau un bref entretien téléphonique au cours duquel il a résumé la situation. Le premier ministre a offert son soutien et a mentionné qu'il travaillait avec les États-Unis sur la possibilité de renforcer les outils à la frontière. Il n'y a eu aucune offre ou demande d'aide au cours de cet entretien.

Le 10 février, la gouverneure du Michigan, Gretchen Whitmer, a aussi proposé d'aider à obtenir des camions de remorquage lourds. Après d'autres discussions, le maire Dilkens a compris que la gouverneure pouvait faciliter la communication avec des entrepreneurs privés supplémentaires, mais qu'elle ne pouvait pas fournir de matériel de remorquage lourd. Finalement, des camions de remorquage sont arrivés du Michigan le 12 février, mais ils y sont retournés le même jour sans avoir été utilisés.

8. La déclaration provinciale d'une situation d'urgence, l'injonction et le plan d'application de la loi (11 février)

Le gouvernement de l'Ontario s'inquiétait des répercussions de la situation sur l'économie ontarienne. Le matin du 11 février, il a déclaré une situation d'urgence en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)*. Conformément à cette déclaration, il a pris le *Décret sur les infrastructures essentielles et voies publiques* qui interdisait d'entraver l'accès à certaines catégories d'infrastructures (comme les hôpitaux, les aéroports, les ponts internationaux et les centrales électriques) ou d'utiliser les routes et les ponts de manière à nuire à la livraison de biens essentiels ou à causer de graves perturbations économiques. Le Décret conférait aussi à la police le pouvoir d'ordonner aux contrevenants à ces

règles de se disperser, de remorquer les véhicules et de suspendre les permis de conduire ou les immatriculations de conducteurs de véhicules commerciaux. Dans les faits, ce décret rendait illégal le blocage du pont Ambassador et conférait à la police des pouvoirs supplémentaires pour y mettre fin. Le maire Dilkens n'avait pas parlé de l'invocation de la *LPCGSU* ni du décret connexe avec le premier ministre ontarien Doug Ford ou la solliciteure générale Jones.

À 13 h 42, l'ELP de la PPO a informé la surintendante Earley que David Cassidy, président du syndicat local des travailleurs de l'automobile, la section 444 d'UNIFOR, avait déclaré avoir parlé avec le premier ministre Ford et être prêt à faire venir des travailleurs de l'automobile au barrage pour dégager de force les manifestants avant le lundi 14 février, s'ils n'étaient pas partis d'ici là. M. Cassidy aurait menacé de fracasser le crâne de manifestants ou d'apporter de l'équipement lourd pour les pousser dans la rivière⁸.

Le Conseil municipal s'était réuni le 10 février et s'était alors prononcé en faveur de la demande d'injonction. La Ville a finalement décidé qu'au lieu de présenter elle-même la demande d'injonction, l'Association des fabricants des pièces automobiles (AFPA) serait la mieux placée pour agir en qualité de requérante principale, étant donné les répercussions considérables du blocage sur le secteur de l'automobile. La Ville soutiendrait l'AFPA en tant qu'intervenante. La Ville a informé le SPW qu'elle prendrait cette mesure et le SPW n'a exprimé aucune préoccupation.

La Cour supérieure de justice de l'Ontario a ordonné à la Ville de prendre des dispositions pour informer le public de l'audience qui a finalement eu lieu le 11 février. Vers 16 h 20, le juge en chef Geoffrey Morawetz a accueilli la requête et imposé une injonction temporaire de 10 jours qui est entrée en vigueur à 19 h le soir même. Il était légalement interdit aux manifestants de bloquer l'accès au pont Ambassador.

⁸ Témoignage de Dana Earley, transcription, vol. 19, p. 84.

La Ville a commencé à informer les manifestants et les membres du public de l'injonction par des affiches, par les médias sociaux et par d'autres moyens. Le SPW a aussi fait passer le mot concernant l'injonction et les conséquences auxquelles ceux qui continuaient de manifester pourraient être confrontés au moyen des médias sociaux, en affichant des informations sur les poteaux téléphoniques et les glissières en béton et en distribuant des feuillets aux manifestants. Cependant, la PPO et le SPW n'ont pas signifié physiquement des copies de l'injonction elle-même. Certains manifestants qui étaient présents le soir du 11 février ont dit ne pas avoir reçu le feuillet.

La PPO a continué à travailler sur son plan d'intervention de l'UMO pour lever le blocage au pont Ambassador. La rédaction était terminée à 17 h 01 et la surintendante Earley l'a approuvé à 19 h 24. La PPO et d'autres unités de maintien de l'ordre participantes étaient prêtes à commencer à appliquer la loi ce soir-là, mais la nuit est tombée et les manifestants devenaient plus brusques et hostiles en raison de l'injonction. Certains manifestants ont quitté les lieux en raison de l'injonction et de la déclaration d'état d'urgence en vertu de la *LPCGSU*, mais beaucoup d'autres ne l'ont pas fait. C'est pourquoi la surintendante Earley a décidé de prendre des mesures d'exécution le lendemain matin, comme elle en avait déjà informé le surintendant principal Thib.

La surintendante Earley a brièvement envisagé de retarder encore les mesures d'exécution – jusqu'à la fin de la fin de semaine – après avoir participé à une série de discussions avec le commandement de la PPO concernant un dénouement plus négocié des manifestations. La possibilité d'une telle issue est apparue pour la première fois dans l'après-midi du 11 février lorsque l'un des meneurs de la manifestation, Jake Neufeld, a informé un membre de l'ELP de la PPO que les manifestants partiraient s'ils recevaient une lettre du gouvernement provincial les invitant à une réunion avec des représentants du gouvernement. La surintendante Earley de la PPO a pris connaissance de cette proposition et l'a transmise au commissaire Carrique et au sous-commissaire Harkins à 16 h 25. Une heure plus tard, le gouvernement

provincial avait donné son accord de principe au plan et le commandement de la PPO avait examiné et approuvé une ébauche de la lettre proposée.

Au cours d'une conférence téléphonique de la PPO à 17 h 30, la surintendante Earley a appris qu'une lettre similaire serait distribuée aux manifestants à Ottawa dans l'après-midi du dimanche 13 février. Compte tenu de cette information, elle a décidé de suspendre les mesures d'application de la loi prévues à Windsor, car elle craignait que le fait d'agir avant qu'une lettre semblable ne soit distribuée à Ottawa ne nuise aux négociations à Ottawa. À 18 h 17, elle a informé son équipe de commandement de sa décision de suspendre les mesures d'application.

Une demi-heure plus tard, le sous-commissaire Harkins lui a dit qu'elle ne devrait pas se soucier des répercussions éventuelles sur les négociations à Ottawa et que la levée du blocage de Windsor était sa priorité. Après un autre appel avec le commissaire Carrique et le sous-commissaire Harkins, la surintendante Earley a informé les membres de son équipe de commandement qu'ils procéderaient à l'application des mesures d'exécution de la loi comme prévu le 12 février (le lendemain matin), si la lettre de Windsor n'avait pas l'effet escompté.

Dans son résumé d'entrevue à la Commission, la surintendante Earley souligne que ce « changement d'orientation venait du commissaire Carrique et du sous-commissaire Harkins ». Lors des audiences, elle a précisé qu'elle avait pris cette décision de son propre chef, mais en tenant compte du complément d'information, ou de la confirmation, qu'elle n'avait pas à se soucier des répercussions éventuelles de cette décision sur les négociations à Ottawa. Elle a fait l'objet d'un long contreinterrogatoire à ce sujet par l'avocat de l'ex-chef du SPO Peter Sloly, qui a laissé entendre que le commissaire Carrique et le sous-commissaire Harkins n'auraient pas outrepassé leur autorité en lui ordonnant de prendre les mesures d'exécution. La surintendante Earley a maintenu que la conversation était une « discussion » et qu'elle n'avait pas une « nature directive », bien qu'elle ait finalement concédé qu'il aurait pu

s'agir d'une « orientation stratégique » ou « d'ordres légitimes⁹ ». Quoi qu'il en soit, son résumé d'entrevue confirme que les discussions avec le commissaire Carrique et le sous-commissaire Harkins concernaient des « décisions stratégiques » plutôt que des « décisions opérationnelles ». En tant que telles, les conversations entre le commissaire Carrique, le sous-commissaire Harkins et la surintendante Earley n'ont pas donné lieu à des pressions indues de la part du commandement stratégique. C'était une décision de nature stratégique d'informer la surintendante Earley qu'il était important qu'elle procède à la levée du blocage du pont Ambassador le matin du 12 février, comme prévu.

À 20 h 24, la surintendante Earley a reçu une copie signée de la lettre du gouvernement provincial proposant une rencontre en échange de la levée du blocage. Les membres de l'ELP ont distribué la lettre aux manifestants, ainsi qu'un feuillet sur l'effet de la déclaration d'état d'urgence provincial. M. Neufeld a remercié l'ELP de la lettre, mais a déclaré que les manifestants ne partiraient pas immédiatement. Certains sont partis en réaction à la lettre, mais beaucoup ne l'ont pas fait. Certains ne voulaient pas partir, car une fête venait de commencer sur les lieux du blocage. Apparemment, tous les manifestants présents n'ont pas eu connaissance de la lettre le soir du 11 février. Selon la surintendante Earley, la lettre a eu peu d'effet et l'accueil qui lui a été réservé a été décevant.

En réalité, il s'est écoulé trop peu de temps entre la distribution de la lettre et l'intervention de maintien de l'ordre prévue pour que la lettre ait un effet concret. Dans la soirée du 11 février, il y avait encore 20 personnes et de 50 à 60 véhicules à l'intersection du chemin Huron Church et du chemin Tecumseh Ouest, ainsi que 300 manifestants et de nombreux véhicules à l'intersection du chemin Huron Church et de l'avenue College.

Ce soir-là, le SPW a informé le chef Laforet qu'il commencerait à démanteler le blocage le lendemain matin. Le SPW disposait des ressources nécessaires pour

⁹ Témoignage de D. Earley, transcription, vol. 19, p. 131-134.

faire respecter l'injonction et prendre des mesures d'application de la loi de manière plus générale. Le maire Dilkens s'attendait à ce que l'accès au pont soit dégagé le lendemain.

Le maire avait convoqué une réunion spéciale à huis clos de la CSPW à 18 h, au cours de laquelle la cheffe Mizuno a expliqué que la déclaration de l'état d'urgence provinciale était utile dans la mesure où elle donnait aux forces de l'ordre des outils supplémentaires pour gérer de futures manifestations. Le SPW a confirmé que les ressources de la PPO et de la GRC étaient arrivées à Windsor et qu'aucune autre ressource n'était alors nécessaire.

9. L'évacuation des manifestants du pont Ambassador (du 12 au 14 février)

9.1 Le 12 février

Le matin du 12 février, environ 500 manifestants et 100 véhicules participaient encore au blocage. Dès 8 h 20, l'UMO de la PPO, avec l'appui du SPW, de la GRC, du Service de police de Toronto, du Service de police régional de Waterloo (SPRW) et du Service de police de Hamilton, a commencé à lever le blocage. Il n'y a pas de compte exact du nombre d'agents de police qui ont participé à la mesure d'application de la loi à Windsor, mais il y avait au moins 227 agents de la PPO (dont 170 agents de l'UMO), 34 agents de l'UMO du SPRW et 45 agents de l'UMO de la GRC. Le surintendant Crowley estimait que jusqu'à 730 agents (membres ou non d'UMO), avaient participé aux mesures d'application de la loi les 12 et 13 février.

Au début de l'intervention policière, l'ELP a convaincu certains manifestants de partir, ce qu'ils ont fait, mais lentement. À 10 h, la police avait dégagé la première des trois zones principales (entre la rue Wyandotte Ouest et la voie ferrée au nord de l'avenue College) et il n'y avait plus de manifestants à l'entrée du pont Ambassador de la rue Wyandotte Ouest. À 11 h 12, la deuxième des trois zones, à savoir la zone

qui s'étend des voies ferrées au sud jusqu'à l'intersection de l'avenue College et du chemin Huron Church, avait également été libérée. À mesure que ces zones étaient dégagées, la police installait des barrières pour en interdire l'accès. 11 h 12, la deuxième des trois zones avait aussi été dégagée, à savoir la zone allant de la voie ferrée au sud de l'intersection de l'avenue College et du chemin Heron Church. À mesure que ces zones étaient dégagées, les policiers ont installé des barrières pour en bloquer l'accès.

Vers 16 h, le ministre Mendicino a demandé au maire Dilkens s'il pensait que le blocage prendrait fin ce jour-là. Le maire Dilkens a répondu par l'affirmative. L'évaluation du maire allait se révéler trop optimiste.

Dans l'après-midi du 12 février, la surintendante Earley a décidé d'interrompre l'intervention policière pendant le dégagement de la troisième zone (située au sud de la deuxième zone, jusqu'à l'intersection du chemin Huron Church et du chemin Tecumseh Ouest) et de « tenir la ligne », c'est-à-dire de la renforcer pour la nuit afin de ne pas permettre aux manifestants de récupérer une partie du territoire libéré ce jour-là. Elle a agi ainsi parce que le nombre de manifestants avait augmenté au point de dépasser le nombre de policiers et que ces derniers observaient une augmentation de l'agressivité.

Au moment où la police a interrompu son intervention, la ligne formée par les UMO s'étendait sur un demi-kilomètre de l'avenue College à la rue Millen. La soirée du 12 février a été la plus occupée du blocage du pont Ambassador. Il y avait de 600 à 800 manifestants présents et, selon les médias sociaux, il se pouvait que 200 autres personnes viennent de London leur prêter main-forte. Ce soir-là, des manifestants ont tenté de franchir la ligne formée par les UMO et la police a dû appeler en renfort des agents supplémentaires pour ne pas céder de terrain. L'afflux de manifestants s'explique en partie par le fait qu'un pasteur local a encouragé sa congrégation à participer au blocage. Vers 19 h 55, l'équipe tactique et les unités canines du SPW ont répondu à une alerte à la bombe, qui s'est révélée être une fausse alerte.

9.2 Le 13 février

L'UMO a repris son intervention policière le 13 février à 7 h 54 et, à 8 h 46, elle avait dégagé le reste de la troisième zone. L'intervention s'est déroulée rapidement le matin du 13 février parce qu'il y avait moins de manifestants, comme c'était généralement le cas le matin. La police a refoulé les manifestants en direction sud sur le chemin Huron Church vers le chemin Tecumseh Ouest. Elle a arrêté des personnes qui restaient dans la rue et refusaient de bouger et elle a remorqué leurs véhicules. La police a fermé tous les accès aux rues secondaires du chemin Huron Church en installant des glissières en béton d'un côté à l'autre afin que la route ne puisse servir qu'à accéder au pont Ambassador. La police a désigné certains points d'accès pour les véhicules d'urgence et les citoyens qui avaient un besoin légitime de traverser le chemin Huron Church, mais par ailleurs, la route est restée fermée à l'accès des rues secondaires. Ce plan contrôlait strictement l'accès aux zones récemment dégagées du chemin Huron Church. La surintendante Earley a expliqué que le plan créait une zone d'exclusion allant du chemin Tecumseh Ouest au pont Ambassador et qu'elle l'avait mis en œuvre conformément aux dispositions du *Code criminel*¹⁰. La zone d'exclusion à Windsor a été établie avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et n'a donc pas été établie en vertu de cette loi.

La Ville a aidé le SPW au cours de son intervention en plaçant des barrières et de gros véhicules dans les zones que les forces de l'ordre avaient libérées. Le ministère des Transports avait épuisé toutes les ressources municipales et commerciales en matière de glissières en béton, mais au bout du compte, la PPO a pu se procurer les glissières dont elle avait besoin afin de créer un corridor « réservé à la circulation vers le pont » de l'autoroute 401 au pont Ambassador. Entre-temps, de gros véhicules ont servi d'obstacles.

¹⁰ C'était le témoignage de D. Earley, bien que je constate que le *Code criminel* n'autorise pas expressément la création d'une telle zone d'exclusion.

À la fin de l'intervention policière, 47 personnes ont été accusées d'infractions criminelles, mais quatre d'entre elles ont vu leurs accusations retirées par la suite. En tout, 37 véhicules ont été remorqués pendant l'intervention policière.

Le matin, le maire Dilkens a envoyé un message texte au ministre Mendicino pour l'informer qu'il pensait que la manifestation prendrait fin ce jour-là et que la police maîtrisait la zone. Vers 9 h, le maire Dilkens a envoyé un message texte au premier ministre Ford et à la solliciteure générale pour les informer que la police avait le « contrôle total » de la zone. En début d'après-midi, le maire Dilkens a informé le ministre Mendicino que la police avait le « contrôle total » et que le pont Ambassador serait ouvert, au plus tard, le lendemain matin. Vers 15 h 40, le ministre a demandé de faire le point avant de participer à une réunion avec le premier ministre. Le maire Dilkens l'a informé qu'il y avait eu « une petite flambée », mais que des arrestations étaient en cours. Peu de temps après, il a fait savoir que la police espérait rouvrir le pont Ambassador dans la soirée.

Une fois le blocage levé, le maire Dilkens en a informé le ministre Mendicino, le premier ministre Ford et la solliciteure générale. Le premier ministre Ford a exprimé un certain soulagement – le maire Dilkens savait que les grandes entreprises de Windsor, y compris les secteurs automobile et agricole, faisaient pression sur le premier ministre pour qu'il règle la situation.

9.3 Le 14 février

Le pont Ambassador a rouvert le 14 février 2022 vers minuit vingt. Peu après 9 h, le maire Dilkens a informé le ministre Mendicino que tout s'y déroulait bien jusque-là. D'importants contrôles de la circulation et une forte présence policière ont été maintenus le long du chemin Huron Church et le corridor délimité par des glissières en béton est resté en place. Ce corridor, qui divisait effectivement la ville en deux, est resté en place pendant plusieurs semaines, puis a été progressivement réduit avec le soutien d'une importante présence policière continue.

Le 14 février, le maire Dilkens a appris par les médias que des rumeurs circulaient selon lesquelles la *Loi sur les mesures d'urgence* pourrait être invoquée. Peu après 9 h, il a demandé au ministre Mendicino si le gouvernement fédéral allait prendre cette mesure, mais il n'a pas reçu de réponse directe. Cependant, vers midi, le ministre Mendicino a envoyé au maire Dilkens un message texte disant : [TRADUCTION] « Dans la mesure où vous pouvez être favorable à tout pouvoir supplémentaire permettant à Windsor d'obtenir les ressources nécessaires pour assurer l'ouverture du pont et la sécurité des personnes, ce serait formidable¹¹ ». Le maire Dilkens a compris que cela signifiait qu'il serait utile qu'il s'exprime publiquement sur les événements en cours sur le terrain à Windsor qui pourraient aider à justifier l'invoque de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le gouvernement fédéral a annoncé plus tard dans la journée qu'il avait invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le maire a lui aussi déclaré une situation d'urgence le 14 février. Une réunion du conseil municipal avait eu lieu auparavant. Une résolution a été soumise au conseil afin d'accorder au directeur municipal une grande latitude pour prendre les décisions opérationnelles nécessaires face à la situation en cours, comme l'acquisition de ressources et le changement des itinéraires des transports en commun. Le conseil municipal n'était pas à l'aise de déléguer cette autorité au directeur municipal. Le maire a répondu à cette préoccupation en déclarant une situation d'urgence, ce qui lui conférait à lui plutôt qu'au directeur municipal ce type de pouvoirs. En fin de compte, le maire n'a pas eu à exercer ces pouvoirs supplémentaires pour prendre des actions concrètes.

Le maire Dilkens a expliqué qu'il ne pensait pas que ce type de déclaration était nécessaire avant le 14 février. Il n'a jamais été informé que la Ville ne pouvait pas prendre des mesures face au blocage ou qu'une déclaration d'état d'urgence serait nécessaire pour faciliter les opérations. En fait, le 11 février, le chef Laforet avait exprimé son point de vue aux dirigeants de la Ville, à savoir qu'il y avait peu

¹¹ Message texte du ministre Mendicino au maire Dilkens, 14 février 2022, WIN00001977.

d'avantages ou d'inconvénients à une déclaration d'état d'urgence municipal. Toutefois, au 14 février, la ville étant scindée par le corridor du chemin Huron Church, le maire prévoyait des répercussions importantes sur les résidents et les entreprises qui pourraient engendrer de nouveaux problèmes opérationnels nécessitant une intervention rapide de la Ville. La déclaration a aussi donné au maire plus de latitude pour faire face aux conséquences des manifestations et éviter une reprise du blocage. Elle a aussi fait savoir aux ordres supérieurs de gouvernement que la Ville et ses entreprises avaient besoin de soutien.

10. Les conséquences des manifestations

10.1 Les besoins continus en matière de maintien de l'ordre

Après la levée du blocage, les policiers ont commencé à quitter Windsor pour soutenir l'opération à Ottawa. Le maire s'est entretenu avec le ministre Mendicino qui lui a fait part de sa crainte qu'une fois Ottawa dégagée, il y ait un risque de retour des manifestants à Windsor. En fait, l'ELP de la PPO est restée à Windsor pendant plusieurs jours après la levée du blocage pour sensibiliser les entreprises concernées et surveiller toutes nouvelles manifestations.

La crainte accrue que les manifestants tentent de rétablir le blocage a persisté un certain temps. Les renseignements recueillis par la police après le démantèlement du blocage indiquaient que des menaces continuaient de peser sur le pont et sur d'autres endroits à Windsor. Dans certains cas, ces menaces se sont concrétisées. Par exemple, le 15 février, la police a appris qu'un convoi venant d'Ottawa se dirigeait vers Windsor. La police l'a intercepté vers 20 h 30.

La police s'est employée de manière proactive à empêcher la résurgence des types de manifestations qui ont bloqué l'accès au pont Ambassador, mais des manifestations pacifiques ont continué à Windsor, avec un nombre toutefois réduit de participants.

Le 18 février, l'injonction obtenue par l'AFPA a été prolongée. Notamment, le juge en chef Morawetz a conclu à l'existence de preuves que des manifestants avaient l'intention de continuer à manifester sur les voies d'accès au pont Ambassador. Il a cité comme exemple le convoi du 15 février venant d'Ottawa et la découverte par la police, grâce à la surveillance des médias sociaux, d'appels au regroupement de manifestants, y compris des messages comme [TRADUCTION] « Ce n'est pas fini », « Nous n'avons pas terminé » et « C'est l'heure de la guerre civile ».

10.2 La réduction progressive de l'intervention

Le 21 février, le SPW a élaboré et mis en œuvre un plan de démobilisation. Il comportait un transfert progressif de toutes les activités policières de la PPO au SPW. Afin de pourvoir le plan en personnel, le surintendant Crowley a annulé les jours de congé des membres du SPW du 21 au 27 février. Pendant cette période, certains agents de la PPO ont été transférés à Ottawa. Le 23 février, la surintendante Earley a cessé d'exercer ses fonctions de CIC de la PPO et a quitté Windsor.

Le 24 février 2022, le maire Dilkens a mis fin à l'état d'urgence municipal. Le 28 février, le COU a été fermé. Le SPW a continué de restreindre et de surveiller la circulation dans le secteur du chemin Huron Church jusqu'à la mi-mars, afin d'empêcher une reprise des manifestations. En fait, le SPW a maintenu un périmètre de sécurité aux environs du chemin Huron Church jusqu'au 28 mars.

10.3 Les conséquences économiques

J'explique au chapitre 14 la compréhension que le Cabinet avait des conséquences économiques plus générales du blocage du pont Ambassador sur l'économie régionale et nationale. En bref, le blocage a exacerbé les perturbations des chaînes d'approvisionnement liées à la pandémie, en particulier dans le secteur de l'automobile. Les chaînes d'approvisionnement intégrées de ce secteur entre les États-Unis et le Canada et son utilisation de modèles logistiques juste-à-temps sont

particulièrement vulnérables à la perturbation d'infrastructures essentielles. En fait, le blocage a entraîné des fermetures, des mises à pied temporaires et des réductions de services dans les principales entreprises automobiles de la région, notamment Ford Canada et Stellantis, qui sont parmi les plus importants employeurs de Windsor. Cette situation préoccupait particulièrement le maire Dilkens à l'époque, car Windsor était en pourparlers en vue de conclure un accord visant à construire à Windsor la première usine canadienne de fabrication de batteries pour véhicules électriques.

De plus, les entreprises situées à proximité de la manifestation ont été perturbées en raison de l'obstruction des voies publiques et du fait que les gens évitaient le secteur ou étaient incapables d'y accéder. Certaines ont, par conséquent, perdu des clients. L'Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario a créé un Fonds de secours aux petites entreprises de West Windsor de 2,5 millions \$ CA afin d'aider les entreprises touchées. Invest Windsor Essex a administré le programme et 65 entreprises de Windsor ont reçu une aide d'un montant maximal de 10 000 \$ CA, se partageant ainsi une somme de 505 000 \$ CA.

10.4 L'impact sur les résidents

Le blocage a aussi perturbé la vie des résidents de Windsor qui n'ont pas pu se déplacer librement dans leur collectivité. La fermeture du chemin Huron Church, rendue nécessaire par la réponse au blocage, a isolé de nombreux résidents du secteur du reste de la ville et les a empêchés de vaquer à leurs occupations quotidiennes. Ces répercussions ont surtout touché les résidents du secteur situé à l'ouest du pont Ambassador qui sont nombreux à traverser quotidiennement le chemin Huron Church pour se rendre au travail ou pour faire des courses.

De plus, les résidents ont été dérangés par le bruit, notamment le bruit des véhicules, les cris et la musique à plein volume. Le stationnement local a été perturbé et des écoles locales ont dû fermer. Des résidents se sont plaints à leurs représentants de l'impossibilité de transporter des membres de leur famille ayant des problèmes de

mobilité, des temps de déplacement prolongés, des coûts entraînés pour faire le plein d'essence et l'épicerie, et de leur frustration générale de voir leur vie ainsi perturbée.

10.5 Les répercussions sur la ville et les menaces contre les responsables publics

Le maire Dilkens a reçu de nombreuses menaces contre lui-même et sa famille pendant les manifestations. Son adresse personnelle a été publiée en ligne. Cela a conduit le SPW à poster des voitures de police marquées devant son domicile pendant plusieurs semaines. Les manifestants ont aussi été encouragés à manifester devant le cabinet d'avocats privé du conseiller municipal de Windsor Fabio Costante en raison de son soutien à l'injonction, bien qu'il ne soit pas clair que cette manifestation se soit concrétisée.

Le blocage a eu des répercussions sur la capacité de la Ville de fournir des services, notamment des services d'intervention d'urgence. Le chef Laforet a dû déplacer du matériel et des pompiers du service d'incendie pour garantir que la partie ouest de la ville puisse être protégée. Les services ambulanciers ont aussi été touchés et perturbés pendant et après le blocage. Les itinéraires des services de transport en commun de la ville ont dû être modifiés. L'Université de Windsor et une école secondaire située près du site de la manifestation ont aussi été touchées.

Dans son rapport institutionnel, la Ville estime ses coûts totaux liés aux manifestations à 5 382 789,70 \$ CA. Ce montant comprend les coûts engagés par le SPW, les repas et l'hébergement des membres de la PPO et de la GRC pendant leur affectation à Windsor, ainsi que les coûts des services municipaux. La Ville a écrit aux ministres des Finances fédéral et provincial le 15 mars pour demander le remboursement des coûts engagés. Au terme des audiences publiques, aucun remboursement n'avait été convenu, mais je crois comprendre que la demande est toujours à l'étude.

Chapitre 11

Les manifestations aux autres points d'entrée



Les manifestations aux autres points d'entrée

1. Introduction

Le blocage du pont Ambassador qui relie Windsor (Ontario) à Détroit (Michigan) n'est qu'une des manifestations qui ont eu lieu le long de la frontière canado-américaine en janvier et février 2022. D'autres manifestations à la frontière, presque toutes pacifiques, se sont matérialisées à travers le pays et beaucoup d'entre elles n'ont pas engendré de perturbations importantes de la circulation transfrontalière. Cependant, dans d'autres régions de l'Ontario, en Alberta, au Manitoba et en Colombie-Britannique, des postes frontaliers ont été bloqués, parfois plusieurs jours de suite. Dans certains cas, la violence ou le risque de violence étaient présents. Dans l'ensemble, les postes frontaliers canado-américains sont devenus des lieux privilégiés par les manifestants pour exprimer leurs griefs envers les gouvernements fédéral et provinciaux. Ils représentaient aussi des sources de préoccupations majeures pour le gouvernement fédéral.

Au cours des audiences de l'enquête, une preuve limitée a été présentée à la Commission sur la majorité de ces endroits. Même si certains témoins ont décrit les événements qui se sont déroulés à Coutts et à Milk River (Alberta), la plupart des éléments de preuve sur les manifestations à la frontière présentés à la Commission provenaient de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et ils ont été soumis par écrit. L'ASFC a présenté à la Commission une série de documents, dont des avis d'événements importants, des rapports de situation quotidiens et des rapports produits selon le modèle « Bottom Line Up Front » (BLUF, où l'essentiel est

présenté en premier), tous produits par le Centre des opérations frontalières. Les avis d'événements importants sont des rapports distincts produits à la suite d'incidents particulièrement préoccupants, tandis que les rapports de situation quotidiens et les rapports BLUF sont produits chaque jour (ou plus souvent encore). Des renseignements supplémentaires ont été fournis à la Commission sous forme de rapports de situation de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de l'Alberta Provincial Security & Intelligence Office, de rapports institutionnels préparés par l'ASFC, la GRC et les gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba et par quelques témoins qui ont comparu pendant les audiences.

La nécessité de s'appuyer principalement sur des éléments de preuve écrits tient aux contraintes de temps avec lesquelles la Commission devait composer. Il n'aurait pas été pratique d'entendre des témoins relater les événements survenus à chaque manifestation frontalière. Lorsque des témoignages de vive voix ont été entendus, ils ont complété le vaste dossier écrit qui m'a été présenté. Cependant, j'ai rédigé ce chapitre en sachant que je me fondais sur des renseignements fournis principalement par des sources gouvernementales et policières. Bien que je n'aie aucune raison de douter de l'exactitude de ces renseignements, je savais qu'ils auraient tendance à refléter une perspective particulière des événements en question. J'ai examiné les éléments de preuve en ayant cette réserve à l'esprit.

2. Les points d'entrée au Canada

On appelle « point d'entrée » (PDE) les endroits où les personnes et les marchandises peuvent entrer officiellement au Canada. Le Canada compte 117 postes frontaliers terrestres, dont 61 sont ouverts 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Les autres PDE comprennent 13 aéroports internationaux, ainsi que de nombreux ports maritimes.

Les PDE sont dotés en personnel par l'ASFC, qui est responsable de l'application des lois sur l'immigration et les douanes. Lorsqu'ils travaillent à un PDE, les employés de l'ASFC disposent de pouvoirs d'arrestation en vertu de la *Loi sur l'immigration et*

la protection des réfugiés et de certains pouvoirs en vertu du *Code criminel* et de la *Loi sur les douanes*. Cette compétence est limitée au PDE lui-même. L'ASFC n'a pas le pouvoir de réagir à un événement qui se produit à l'extérieur du PDE, même si l'événement peut avoir une incidence sur ses activités. Lorsqu'un événement se produit à l'extérieur du PDE, l'ASFC doit renvoyer l'affaire au service de police compétent.

Dans les documents fournis à la Commission, l'ASFC fait la distinction entre trois façons dont les opérations d'un PDE peuvent être touchées : les perturbations de service, les suspensions de service et les fermetures de frontière. Une perturbation de service s'entend d'un événement externe qui perturbe les activités d'un PDE, mais les services frontaliers continuent d'être fournis. Une perturbation de service n'indique pas qu'un PDE a été officiellement fermé; elle indique que le PDE connaît des difficultés opérationnelles ou qu'il peut être impossible de s'y rendre.

Une suspension de service renvoie à la décision d'interrompre temporairement la prestation des services frontaliers à un PDE. Les suspensions peuvent être dues à des perturbations de service, mais elles peuvent aussi se produire quand un PDE est accessible. De même, selon les circonstances, l'ASFC peut aussi décider de ne pas déclarer une suspension officielle, malgré une perturbation du service au PDE. La décision de suspendre le service à un PDE doit être approuvée par le ministre de la Sécurité publique ou, lorsque le PDE est désigné uniquement comme un bureau de douane (c.-à-d., qu'il ne fournit pas de services d'immigration), elle peut être prise au niveau des vice-présidents au sein de l'ASFC elle-même.

Enfin, une fermeture de frontière se produit lorsque l'ASFC ferme totalement un PDE pour une période indéfinie. Les fermetures de frontière sont très rares. John Ossowski, président de l'ASFC en janvier et février 2022, a témoigné qu'il ne se souvenait que d'une seule occasion lors de laquelle un PDE était « fermé », à cause d'inondations au Manitoba.

La distinction entre les perturbations de service, les suspensions de service et les fermetures de frontière est importante lorsqu'il faut établir quand et pourquoi des PDE ont été fermés à cause de manifestations. Aucun PDE n'a été officiellement « fermé » à cause des manifestations et la seule « suspension » officielle s'est produite à Coutts du 12 au 15 février. Cela ne veut pas dire, toutefois, que d'autres PDE étaient pleinement opérationnels ou qu'ils traitaient le trafic. Ainsi, les services au pont Ambassador n'ont jamais été suspendus, même au plus fort du blocage à Windsor. Le PDE était légalement ouvert, mais à toutes fins utiles, il n'était pas possible de franchir la frontière. Dans d'autres cas, les dates de début et de fin de suspension des services ne correspondent pas aux dates auxquelles des manifestants bloquaient l'accès aux PDE.

3. Les manifestations dans le Sud de l'Ontario

Le Sud de l'Ontario représente un corridor commercial vital entre le Canada et les États-Unis. Les quatre postes frontaliers terrestres commerciaux canadiens les plus fréquentés se trouvent tous dans cette région : le pont Ambassador à Windsor, le pont Blue Water à Sarnia, le pont Peace à Fort Érié et le pont Queenston Lewiston à Queenston. Quand les manifestations de Windsor ont perturbé les activités du PDE du pont Ambassador, la majeure partie du trafic commercial a été redirigée vers les trois autres postes frontaliers. En plus de devoir absorber plus de trafic, les PDE du pont Blue Water et du pont Peace ont été le théâtre de manifestations perturbatrices.

Le PDE du pont Blue Water est situé à Point Edward (Ontario), à proximité de la ville de Sarnia et en face du PDE de Port Huron (Michigan). On y accède principalement par l'autoroute 402 au Canada et par les autoroutes inter-États 69 et 94 en provenance des États-Unis. Ce PDE assure le traitement de voyageurs et de marchandises et il est ouvert 24 heures sur 24, toute l'année. La Police provinciale de l'Ontario (PPO) est le service de police compétent. Le PDE du pont Blue Water est le deuxième poste frontalier terrestre commercial le plus fréquenté au Canada.

Le poste frontalier du pont Peace est situé à Fort Érié (Ontario), en face du poste frontalier du pont Peace (État de New York). On y accède principalement par l'autoroute Queen Elizabeth Way au Canada et par les autoroutes inter-États 90 et 190 depuis les États-Unis. Ouvert 24 heures sur 24, toute l'année, le poste frontalier du pont Peace assure le traitement de voyageurs et de marchandises. Le service de police de la région de Niagara est le service de police compétent. Le PDE du pont Peace est le troisième poste frontalier commercial le plus fréquenté au Canada.

Le PDE de Queenston Lewiston est situé à Queenston (Ontario), en face du PDE de Lewiston (État de New York). On y accède principalement par l'autoroute Queen Elizabeth Way et l'autoroute 405 au Canada et par l'autoroute inter-États 190 et la route 104 depuis les États-Unis. Ce PDE assure le traitement des voyageurs et de marchandises et est ouvert 24 heures sur 24, toute l'année. Le service de police de la région de Niagara est le service de police compétent. Le PDE de Queenston Lewiston est le quatrième poste frontalier terrestre commercial le plus fréquenté au Canada.

Le 5 février 2022, l'ASFC a reçu d'un organisme partenaire des forces de l'ordre des renseignements non corroborés selon lesquels un convoi de manifestants se dirigeait vers le pont Blue Water afin de bloquer l'accès au pont le 6 février. Un convoi d'environ 400 véhicules est effectivement arrivé le 6 février et a bloqué la circulation en direction ouest sur l'autoroute 402, empêchant toute circulation vers les États-Unis. Après environ trois heures et demie, les manifestants ont commencé à se disperser et le 7 février, l'ASFC ne signalait aucune incidence sur ses activités. Toutefois, le 8 février, on a signalé que des manifestants se rassemblaient des deux côtés de la frontière, près de Sarnia, et on les soupçonnait de vouloir bloquer l'accès au PDE des deux côtés. Le 9 février, les manifestants ont rétabli un blocage des voies de l'autoroute 402 en direction ouest, mais les policiers ont dévié la circulation pour ainsi maintenir l'accès au PDE du pont Blue Water. Ce blocage s'est poursuivi jusqu'au 14 février, date à laquelle la PPO a négocié avec les manifestants pour qu'ils quittent le secteur.

Le 12 février 2022, environ 120 véhicules ont établi un barrage près du PDE du pont Peace. Un groupe de manifestants a brièvement tenté de bloquer l'autoroute Queen Elizabeth Way près du pont Peace et un plus petit groupe a tenté de pénétrer dans l'immeuble de l'ASFC, ce qui a obligé l'ASFC à verrouiller l'installation et le service de police de la région de Niagara à intervenir. La police a réussi à faire partir ces manifestants au bout de 20 minutes. Les manifestations se sont poursuivies le 13 février. Cet après-midi-là, la police a demandé à la Peace Bridge Authority de fermer le pont au trafic commercial en direction des États-Unis et le trafic a été réorienté vers le PDE de Queenston Lewiston. Ce soir-là, les forces de l'ordre ont délogé les véhicules des manifestants des routes avoisinantes et il ne restait plus que 15 à 20 manifestants à pied. Le 14 février à 9 h, le pont Peace était rouvert à la circulation en direction des États-Unis.

Les manifestations aux ponts Blue Water et Peace ont revêtu une importance particulière lorsqu'elles se sont ajoutées au blocage du pont Ambassador à Windsor. Ensemble, ces manifestations ont eu une incidence considérable à court terme sur l'économie régionale, notamment dans le secteur de l'automobile. Ce secteur est fortement intégré à la frontière canado-américaine, avec des pièces qui vont et viennent à travers les PDE. De nombreuses usines du Michigan et de l'Ontario s'appuient sur des techniques de chaîne d'approvisionnement « juste à temps », un approvisionnement régulier et prévisible de pièces qui arrivent au fur et à mesure des besoins, réduisant ainsi la nécessité de constituer des stocks de pièces importants. Le blocage du pont Ambassador a fortement perturbé ce commerce transfrontalier de pièces automobiles, ce qui a entraîné des perturbations dans la fabrication, notamment la réduction des activités des usines. Les conséquences économiques de cette perturbation ont joué un rôle important dans la décision du gouvernement fédéral d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je reviens en détail sur ce sujet au chapitre 14.

Lorsque le pont Ambassador a été bloqué, les conséquences pour l'économie régionale ont été atténuées par le détournement de la circulation vers d'autres

PDE. Les données de l'ASFC sur les moyens de transport commerciaux de janvier et février 2022 montrent une augmentation du nombre de véhicules commerciaux traités au PDE de Blue Water, du pont Peace et de Queenston Lewiston pendant le blocage du pont Ambassador. Par exemple, dans le cas de Blue Water, le trafic commercial entre le 7 et le 14 février a parfois été plus du double de ce qu'il était la semaine précédente. Bien que la fermeture du PDE du pont Ambassador ait causé d'importantes perturbations, une partie du trafic commercial transfrontalier a pu se poursuivre. Ce n'était toutefois qu'une partie, car les données de l'ASFC montrent que l'augmentation du trafic commercial aux autres PDE ne représentait qu'une partie du trafic perdu au pont Ambassador.

Il est également important de reconnaître que la déviation de la circulation vers d'autres PDE a entraîné des retards, des coûts et une pression accrue sur les chaînes d'approvisionnement. Les camionneurs commerciaux sont soumis à des règles de sécurité concernant le nombre maximum d'heures de travail par jour. Lorsque les temps de déplacement font qu'un camionneur dépasse sa limite quotidienne, les délais de livraison des marchandises en sont rallongés, sans parler des répercussions sur les camionneurs eux-mêmes. De plus, pour certaines catégories de marchandises, comme le bétail, la déviation de la circulation n'était pas une option.

Ainsi, bien que les effets du blocage du pont Ambassador aient été atténués par les efforts déployés par les autorités comme par les camionneurs commerciaux, cela n'a pas permis d'éviter au moins un certain coût tangible pour l'économie régionale. Lorsque les manifestations ont commencé à toucher d'autres PDE du Sud de l'Ontario, les risques pour l'économie ont revêtu un tout autre caractère. L'atténuation que permettait la déviation partielle des échanges commerciaux a été mise en péril et la possibilité d'une rupture totale des échanges s'est accrue. Cela ne s'est finalement pas produit, mais la possibilité réelle que cela puisse se produire a pesé lourdement sur les décideurs fédéraux.

4. Coutts (Alberta)

Le blocage au PDE de Coutts (Alberta) s'est distingué par sa durée, sa complexité et sa volatilité. Les services du PDE n'ont été officiellement suspendus que du 12 au 15 février, mais les manifestations qui ont débuté à la fin du mois de janvier ont causé une série de perturbations, bloquant fréquemment toute la circulation transfrontalière. L'un des aspects les plus mémorables de ce blocage a été la façon dont il s'est terminé : une opération policière en fin de soirée qui a conduit à la saisie de nombreuses armes à feu et au dépôt de graves accusations criminelles, notamment de complot en vue de commettre un meurtre, contre un petit groupe de manifestants. Avec les manifestations du pont Ambassador en Ontario, Coutts pourrait bien avoir représenté le blocage frontalier le plus difficile à gérer pour la police.

4.1 La période précédant la manifestation et la première fin de semaine

Le PDE de Coutts est situé près du village de Coutts (Alberta), à environ 20 kilomètres au sud de la ville de Milk River, le long de l'autoroute 4. Il s'agit du poste frontalier terrestre le plus fréquenté de l'Alberta. En janvier 2022, c'était le seul PDE de l'Alberta sous la responsabilité de l'ASFC qui pouvait traiter les expéditions de bétail, car il était le seul doté de services vétérinaires. C'est aussi le seul PDE de l'Alberta qui fonctionne 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. En 2020, des importations d'une valeur de 7,7 milliards de dollars et des exportations albertaines d'une valeur de 5 milliards de dollars ont transité par le PDE de Coutts. La GRC est le service de police compétent.

Le 19 janvier 2022, la GRC a été informée pour la première fois de la possibilité de manifestations au PDE de Coutts par deux renseignements provenant de sources ouvertes. Le premier mentionnait une manifestation ou un blocage le 20 janvier. Le second indiquait qu'une manifestation pourrait avoir lieu le 29 janvier. La manifestation du 20 janvier n'a pas eu lieu.

Le 24 janvier, un organisateur d'une manifestation prévue au PDE de Coutts a communiqué avec le bureau du village de Coutts pour l'informer qu'il y aurait une opération escargot dans la région. L'organisateur a souligné que la manifestation n'aboutirait pas à un blocage routier. Au 26 janvier, grâce aux médias sociaux, l'ASFC et l'Alberta Provincial Security and Intelligence Office étaient au courant du convoi prévu. Des messages sur Facebook ainsi que sur un site Web appelé « Freedom Fighter Nation » annonçaient une manifestation prévue pour le 29 janvier. Le ton des messages annonçant cette manifestation variait. Certains mettaient l'accent sur un événement familial qui se voulait pacifique et respectueux de la loi. D'autres parlaient de bloquer la circulation dans les deux sens à la frontière et d'y rester jusqu'à ce que [TRADUCTION] « toutes les obligations et restrictions soient levées ».

La GRC était également au courant de ces messages sur les médias sociaux et était en communication avec l'ASFC et les shérifs de l'Alberta. La GRC savait qu'une manifestation parallèle pourrait avoir lieu du côté américain du PDE et a donc communiqué avec le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis. La GRC a aussi contacté les organisateurs de la manifestation qui lui ont dit qu'ils n'avaient pas l'intention d'organiser un blocage. Ils ont dit qu'ils planifiaient trois opérations escargot entre Coutts et Milk River et qu'ils veilleraient à ce qu'au moins une voie de circulation reste libre pendant leur manifestation.

Le 29 janvier 2022, un convoi d'un millier de véhicules s'est rassemblé à Lethbridge, puis a emprunté l'autoroute 4 en direction de Coutts. La GRC était présente sur le parcours du convoi. Alors que le convoi approchait de Coutts, un long embouteillage s'est formé sur l'autoroute, s'étendant jusqu'à Milk River. Les manifestants avaient l'intention d'utiliser l'une des nombreuses voies aménagées pour changer de direction sur l'autoroute près de Coutts pour reprendre la direction du nord vers Milk River. Alors que l'opération escargot se poursuivait, un semi-remorque s'est mis en portefeuille sur l'autoroute, bloquant la circulation.

Selon Curtis Zablocki de la GRC, sous-commissaire, commandant de la Division K (Alberta), la GRC a estimé que les organisateurs initiaux de la manifestation n'avaient pas l'intention de créer un blocage. Cependant, un groupe de manifestants dissident a voulu adopter une attitude plus hostile et les organisateurs ne contrôlaient pas suffisamment le convoi pour les en empêcher. Le blocage a piégé non seulement des automobilistes et les résidents de Coutts, mais aussi certains des manifestants eux-mêmes. De nombreux conducteurs ont passé la nuit dans leurs véhicules et, le 30 janvier, le parc de stationnement commercial et la sortie de l'autoroute du PDE étaient remplis de véhicules commerciaux tentant d'entrer au Canada en direction nord. Alors que le PDE était en théorie ouvert, l'autoroute elle-même était bloquée. Le 30 janvier, la GRC, l'ASFC et le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis ont collaboré pour permettre à certains camionneurs piégés qui se dirigeaient vers le nord et qui étaient restés coincés entre le PDE et le blocage de retourner aux États-Unis afin de tenter d'entrer au Canada par un autre poste frontalier.

4.2 Les premières mesures d'application de la loi et l'établissement du blocage de Milk River

Seuls quelques-uns des manifestants présents à Coutts la fin de semaine des 29 et 30 janvier avaient l'intention de participer à une manifestation de longue durée. Le 31 janvier, la plupart des véhicules étaient partis et il ne restait plus qu'environ 175 véhicules. Cependant, plusieurs camionneurs ont placé leur semi-remorque de manière à bloquer complètement l'autoroute 4. Selon le témoignage de Marco Van Huigenbos, conseiller municipal local et porte-parole officieux des manifestants, les manifestations étaient alors peu ou pas structurées et n'avaient pas vraiment de dirigeants. Cependant, le 1^{er} février, des manifestants avaient déjà commencé à utiliser le Smuggler's Saloon, un bar de Coutts, comme lieu de rassemblement et forum pour discuter de leur stratégie collective.

La GRC a déployé un Groupe consultatif de gestion des conflits (GCGC), une unité semblable aux équipes de liaison policière dont je parle aux chapitres 7, 9 et 10, pour négocier avec les derniers manifestants afin de libérer l'autoroute. La difficulté immédiate à laquelle le GCGC s'est heurté était qu'il n'était pas possible de savoir clairement qui était à la tête des manifestants. Le GCGC a réussi à faire partir certains véhicules, mais la GRC a rapporté qu'un groupe de manifestants dissident était responsable du blocage et n'était pas réceptif aux tentatives de négociation.

Le 31 janvier, d'autres manifestants ont commencé à arriver sur l'autoroute au nord du PDE de Coutts. Afin d'empêcher plus de véhicules de se joindre au blocage, la GRC a créé un point de contrôle au sud de Milk River (Alberta), appelé « point de contrôle 10 ». Le point de contrôle 10 visait à garantir que les résidents locaux puissent circuler librement entre Coutts et Milk River, mais aussi à empêcher que le blocage de Coutts ne soit renforcé par d'autres manifestants. Au cours de la journée du 31 janvier, le nombre de manifestants au point de contrôle 10 a atteint entre 500 à 700 personnes, dont beaucoup conduisaient des tracteurs ou d'autres machines agricoles. Cela a effectivement formé un deuxième barrage le long de l'autoroute, à environ 20 km au nord de Coutts. Au même moment, les manifestants à Coutts ont permis à certains véhicules commerciaux qui cherchaient à entrer au Canada de passer le barrage et de se diriger vers le nord.

La GRC a commencé à prendre des mesures d'application de la loi pour lever le blocage de Coutts le 1^{er} février. Des agents de la GRC se sont d'abord adressés aux conducteurs des véhicules à l'arrière du convoi et leur ont demandé de quitter la zone. Cette démarche s'est révélée fructueuse, puisque des véhicules ont quitté les lieux. Les activités de la GRC ont été diffusées en direct sur les médias sociaux et les manifestants responsables du blocage de Milk River ont pris conscience de ce qui se passait. Ces manifestants, qui s'étaient rassemblés pour se joindre à la manifestation de Coutts, ont commencé à rouler en bordure de la route pour contourner le poste de contrôle de la GRC et poursuivre leur chemin vers le sud en direction de Coutts. La visibilité était alors mauvaise en raison de la neige. Tandis que les manifestants

roulaient vers le sud en direction de Coutts, occupant toutes les voies de l'autoroute, un résident de Coutts roulait vers le nord en direction de Milk River. Une collision s'est produite et les personnes impliquées en sont venues aux mains sur le bord de la route, ce qui a nécessité l'intervention de la police.

Lorsque les manifestants de Milk River sont arrivés à Coutts, leurs véhicules se sont ajoutés au blocage. Alors que les premiers camions étaient stationnés sur l'autoroute, les nouveaux véhicules se sont rendus sur le terre-plein central et la partie gazonnée de chaque côté de la route. Les véhicules ont fini par occuper tout l'espace entre les clôtures qui bordent l'autoroute.

Lorsque de nouvelles personnes et de nouveaux véhicules sont venus renforcer les manifestants à Coutts, les membres de la GRC qui y étaient stationnés se sont retirés au poste de commandement mobile qu'ils avaient installé dans le secteur. Lorsqu'ils sont revenus plus tard dans la journée, ils ont été accueillis par une ligne de manifestants. Il était évident que toute autre mesure d'application de la loi serait infructueuse ce jour-là et les membres de la GRC se sont de nouveau retirés. Au même moment, des membres du GCGC se sont rendus au Smuggler's Saloon pour tenter d'arriver à une solution négociée. Tard le 1^{er} février ou tôt le 2 février, ils ont conclu une entente avec les manifestants pour ouvrir une voie de circulation dans chaque direction. Selon M. Van Huigenbos, les manifestants ont accepté de le faire pour réduire le risque d'autres mesures d'application de la loi et pour montrer qu'ils manifestaient pacifiquement. Il a témoigné qu'il croyait que les manifestants devaient trouver un juste équilibre entre causer suffisamment de perturbations pour attirer l'attention des dirigeants politiques, mais pas assez pour déclencher des mesures d'application de la loi plus sévères de la part de la GRC.

4.3 L'évolution des manifestations

Entre le 3 et le 7 février, la circulation sur l'autoroute était lente et il y a eu de nombreuses perturbations sporadiques. Le 3 février, par exemple, la GRC a tenté

d'escorter quatre véhicules commerciaux d'un poste de contrôle policier au PDE. Les manifestants ont réagi en bloquant entièrement un tronçon de l'autoroute 4.

Il y a eu des débats dans le camp des manifestants sur la stratégie à adopter. Peu après l'établissement du blocage du 3 février, Grant Hunter, député provincial de l'Alberta qui s'était entretenu avec les manifestants, a tenté de les convaincre de rouvrir une voie de circulation. Il semble que les manifestants étaient sur le point d'accepter lorsqu'Artur Pawlowski, un pasteur connu de Calgary qui se trouvait à Coutts, a prononcé un sermon au Smuggler's Saloon qui, selon le maire de Coutts, Jim Willett, « a stimulé » la foule et l'a poussée à adopter une attitude plus radicale.

Indépendamment des discussions sur la réouverture d'une voie de circulation, un conflit sur les tactiques de manifestation a eu lieu le 3 février. Un sous-ensemble de manifestants, que M. Van Huigenbos a décrit dans son témoignage comme étant associé à la Cattlemen's Association, a décidé que les manifestants devraient quitter Coutts le lendemain pour mener une opération escargot à Edmonton. Ils ont baptisé cette manifestation « Un café avec Kenney », car leur objectif était d'obtenir une rencontre avec le premier ministre de l'Alberta, Jason Kenney. Cependant, lorsqu'un groupe plus nombreux de manifestants a eu vent de ce projet, il a exprimé son profond désaccord et, pour finir, aucun convoi escargot n'est parti.

Les témoignages présentés à la Commission à propos des moments où l'autoroute était ouverte ou fermée pendant cette période ne sont pas clairs. Le maire Willett a déclaré que la situation changeait constamment et que la seule façon de savoir ce qu'il en était à un moment donné était d'aller sur place regarder les véhicules sur l'autoroute. Cependant, le 7 février, l'ASFC a rapporté que le PDE de Coutts était opérationnel, bien que le volume de trafic ait été réduit de moitié par rapport à la normale, puisqu'une seule voie était ouverte.

Tout au long de cette période de fonctionnement sporadique, la GRC a cherché à obtenir des ressources supplémentaires pour assurer une réponse policière sur

l'autoroute. Le 3 février, le sous-commissaire Zablocki a demandé de redéployer des agents de la GRC des municipalités de l'Alberta au PDE de Coutts, avec l'accord du gouvernement provincial. Quelques jours plus tard, la GRC a aussi déployé dans la région 40 de ses membres venant de la Colombie-Britannique. Des agents supplémentaires des services de police de Calgary, d'Edmonton et de Lethbridge ont aussi apporté leur aide.

Pendant cette période, le nombre et la composition des manifestants ont aussi fluctué. Les fins de semaine, ils étaient nombreux, mais beaucoup moins les jours de semaine. Le maire Willett a aussi souligné qu'au fil du temps, la nature des manifestations a changé. Au début, on avait l'impression d'un rassemblement communautaire, avec de nombreux agriculteurs locaux amenant leur famille à Coutts. Au fil du temps, il y avait de moins en moins d'enfants présents et le ton est devenu plus agressif. Le maire Willett a témoigné avoir craint qu'une prolongation des manifestations augmenterait le risque qu'elles se radicalisent.

Le 8 février, un blocage complet a été rétabli sur l'autoroute 4 et le 9 février, l'ASFC a fermé les barrières du PDE. Il est intéressant de souligner que le rétablissement du blocage était en réaction à un discours du premier ministre Kenney sur l'assouplissement des restrictions en matière de santé publique. Bien que la décision de l'Alberta d'assouplir un grand nombre de ses mesures de santé publique avant minuit le 8 février puisse être considérée comme favorable aux revendications des manifestants, bon nombre d'entre eux ont jugé l'annonce verbale du premier ministre peu convaincante et ils soupçonnaient que les engagements seraient facilement annulés. Les manifestants attendaient une mesure concrète immédiate et pensaient qu'on leur proposait plutôt une approche progressive comportant beaucoup d'incertitude quant au moment où de nombreuses mesures sanitaires seraient levées. Cette situation a provoqué une réaction négative de la part des manifestants, qui ont exprimé leur mécontentement en rétablissant le blocage complet.

4.4 Les échanges entre politiciens et manifestants

Tout au long des manifestations à Coutts, différents politiciens municipaux, provinciaux et fédéraux ont entamé un dialogue avec des manifestants afin d'entendre leurs doléances et de tenter de lever le blocage. Selon M. Van Huigenbos, lui-même élu municipal, de nombreux manifestants participaient à la vie politique au sein d'associations de circonscription et avaient donc déjà établi des relations avec des politiciens de différents ordres de gouvernement. Le maire Willett a aussi encouragé activement des politiciens à venir à Coutts pour s'entretenir avec les manifestants dans l'espoir de mettre fin aux manifestations.

M. Hunter semble avoir été le premier élu à se rendre sur place pour parler aux manifestants, le 30 janvier. Il a continué à rencontrer des manifestants de temps à autre au début de février et a participé aux discussions sur un éventuel retrait des manifestants le 3 février, dont il est question plus haut dans ce chapitre. À d'autres moments, Drew Barnes et Shane Getson, eux aussi députés provinciaux de l'Alberta, étaient présents. Aucun d'entre eux ne parlait au nom du gouvernement provincial.

Le 5 février, le député fédéral local, Glen Motz, s'est rendu à Coutts et à Milk River et a discuté avec les manifestants. Il était accompagné de Lorne Buis, maire du village de Foremost. Dans son compte rendu de ces réunions, le maire Willett a souligné que la voix du gouvernement provincial était absente.

La ministre des Transports de l'Alberta, Rajan Sawhney, a participé activement à la réponse du gouvernement aux manifestations de Coutts, compte tenu de son portefeuille. À au moins une occasion, début février, elle a parlé au téléphone avec M. Van Huigenbos, même si elle ne s'exprimait pas au nom du gouvernement provincial à ce moment-là. Le maire Willett a aussi essayé de faire venir la ministre Sawhney à Coutts en personne. Dans une série de messages texte, elle a accepté de le faire, à condition d'obtenir l'accord de la GRC et du « patron », ce qui semble être une référence au premier ministre Kenney. Des témoins devant la Commission ont laissé

entendre que le premier ministre n'approuvait pas sa rencontre avec les manifestants en tant que ministre du Cabinet, mais ni la ministre Sawhney ni le premier ministre n'ont témoigné et je ne peux donc pas tirer de conclusion définitive à ce sujet.

Malgré ces efforts, les échanges directs avec des politiciens n'ont pas débouché sur une solution. Cela tient sans doute en partie au fait qu'aucun politicien n'était présent dans l'exercice de ses fonctions officielles. Une autre explication est que, pour de nombreux manifestants, le dialogue n'était pas suffisant. Ils ne cherchaient pas à être entendus, mais à obtenir satisfaction à leurs revendications. Les députés provinciaux et fédéraux ne pouvaient pas leur offrir ce dénouement, même s'ils le souhaitaient. Comme M. Van Huigenbos en a témoigné :

[TRADUCTION]

[V]ous savez, beaucoup de gens cherchaient à faire lever les obligations. Il est 12 h 55 et les obligations ne sont pas levées et il est 12 h 56 et elles sont levées. J'ai toujours su que cela n'a jamais été une possibilité¹.

Cela ne veut pas dire que la participation de politiciens n'a pas été utile. Elle a pu apaiser les tensions et permettre le maintien d'un dialogue important. Ce n'est toutefois pas ce qui a conduit au dénouement des manifestations.

4.5 Les efforts pour obtenir des dépanneuses

Dès les premiers jours du blocage à Coutts, la GRC a reconnu qu'elle aurait besoin de l'aide de dépanneuses et d'autres équipements lourds pour dégager les lieux si les manifestants refusaient de partir de leur plein gré. Les services de plusieurs exploitants de dépanneuses avaient été retenus au départ, mais ces plans se sont effondrés dès le 1^{er} février. Les partisans du blocage savaient alors que la GRC pourrait commencer à prendre des mesures d'application de la loi plus sévères et ils ont encouragé le boycottage de toute entreprise de remorquage qui aiderait la GRC.

¹ Témoignage de Marco Van Huigenbos, transcription, vol. 19, p. 250.

Ces pressions en ligne ont convaincu les entreprises de remorquage de revenir sur leur décision de participer aux interventions de la GRC. Les 1^{er} et 2 février, la GRC a contacté plus de 80 entreprises de remorquage en Alberta, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan. Aucune n'était prête à participer à une action coercitive. La GRC a aussi communiqué avec 25 entreprises de remorquage américaines qui ont toutes refusé d'aider.

Le 4 février, le sous-commissaire Zablocki a approuvé l'envoi d'une demande d'aide aux Forces armées canadiennes afin d'avoir accès à des dépanneuses lourdes. Cette demande a d'abord été transmise à la Direction générale de la GRC, puis aux Forces armées. Quelques jours plus tard, la GRC a été informée que les Forces armées ne disposaient pas d'équipements adaptés à l'usage auquel ils seraient destinés à Coutts.

Le gouvernement de l'Alberta était engagé dans ses propres efforts parallèles pour obtenir des capacités de remorquage lourd, même si la GRC et le gouvernement de l'Alberta étaient tous deux au courant de leurs tentatives respectives. Le 2 février, le premier ministre de l'Alberta, Jason Kenney, et le ministre fédéral de la Sécurité publique, Marco Mendicino, ont eu un appel téléphonique à ce sujet. Ils ont discuté de la situation au PDE de Coutts et de la demande de l'Alberta en vue d'obtenir du matériel militaire pour aider à enlever des véhicules. On a dit au premier ministre Kenney que la demande de l'Alberta devait être adressée au ministre Mendicino et au ministre de la Protection civile, Bill Blair, et que les deux ministres la soumettraient conjointement à l'examen du ministère de la Défense nationale.

La demande d'aide officielle a pris la forme d'une lettre datée du 5 février 2022, adressée par le ministre des Affaires municipales de l'Alberta, Ric McIver, aux ministres Mendicino et Blair. La lettre informait les ministres fédéraux que la GRC [TRADUCTION] « n'avait pas été en mesure d'obtenir le matériel lourd nécessaire pour retirer les véhicules et d'autres articles comme des remorques » du secteur du blocage frontalier à Coutts. Par conséquent, le gouvernement de l'Alberta [TRADUCTION]

« demandait l'aide du gouvernement fédéral, notamment la fourniture de matériel et de personnel pour retirer environ 70 semi-remorques et environ 75 véhicules personnels et récréatifs du secteur² ».

Le 7 février, n'ayant pas encore reçu de réponse du gouvernement fédéral concernant l'accès à du matériel militaire de remorquage lourd et n'étant apparemment pas au courant de la réponse négative que la GRC avait reçue à sa demande, des représentants de l'Alberta ont entrepris d'autres démarches pour obtenir du matériel pour aider à dégager le blocage. Ils ont notamment identifié des shérifs de l'Alberta qui possédaient les permis nécessaires pour utiliser ce matériel et ont repris contact avec des entreprises auxquelles la GRC s'était déjà adressée pour voir s'il était possible de les convaincre d'aider. Des représentants de l'Alberta ont aussi communiqué avec des entreprises du Montana pour obtenir ces services. Le ministre McIver a également eu une brève discussion avec le ministre Blair le 7 février à propos de la demande de l'Alberta concernant des véhicules militaires, mais aucun engagement n'a été pris.

Le 8 février, les ministres Blair et McIver ont échangé des messages texte dans lesquels le ministre Blair a souligné que la ministre de la Défense nationale, Anita Anand, parlerait de la demande de l'Alberta avec le chef d'état-major de la Défense plus tard dans la journée. Le 9 février, le premier ministre Kenney et le ministre Mendicino ont eu un deuxième appel téléphonique pour discuter de la demande d'aide de l'Alberta, mais aucun engagement fédéral n'a été pris à cette occasion.

En attendant une réponse du gouvernement du Canada, l'Alberta a commencé à se procurer sa propre capacité de remorquage lourd en utilisant des marchés en ligne comme Kijiji et Truck Trader. Le 12 février, la province avait déjà commencé à recevoir une partie de l'équipement dont elle pensait avoir besoin, mais elle avait toujours du mal à trouver des conducteurs formés pour utiliser les véhicules. Le 13 février, l'Alberta a informé la GRC qu'elle était en train de se procurer six dépanneuses pour

² Lettre du ministre Ric McIver aux ministres Marco Mendicino et Bill Blair, 5 février 2022, SSM.CAN.00000082.

le PDE de Coutts. L'équipement était rassemblé à Lethbridge après un processus d'inspection de sécurité accéléré. L'Alberta a acheté du matériel supplémentaire le 14 février. En tout, la province a acheté 12 véhicules pour plus de 800 000 \$, dont des dépanneuses, des camions à plateforme et des bulldozers. Cependant, comme je l'explique plus loin, l'Alberta n'a pas eu besoin d'utiliser cet équipement pour lever le blocage.

L'Alberta n'a jamais reçu de réponse officielle à sa demande d'aide fédérale. Une réponse négative à la demande d'aide a été rédigée et approuvée par le ministre Blair, mais n'a jamais été envoyée. Selon le témoignage de Jeffery Hutchinson, secrétaire adjoint du Cabinet, Protection civile, au Bureau du Conseil privé, une erreur humaine était en cause. Il semble que le personnel de Sécurité publique Canada et celui du cabinet du ministre Blair croyaient chacun que l'autre enverrait la lettre.

4.6 Les préoccupations pour la sécurité, la reprise des mesures d'application de la loi et la fin des blocages

Pendant que le blocage se poursuivait, la GRC a maintenu une présence près de Coutts. Les 9 et 10 février, la GRC a commencé à s'inquiéter davantage de la sécurité dans le secteur, car elle ne contrôlait qu'une seule voie d'accès aux manifestants. Au moins un véhicule a traversé le PDE de Coutts en direction nord afin d'approvisionner les manifestants. La GRC disposait aussi de renseignements selon lesquels des manifestants du côté américain de la frontière prévoyaient de dresser leurs propres barrages près du PDE. Le 11 février, afin de sécuriser l'approche sud du lieu de la manifestation, la GRC a demandé à l'ASFC de fermer officiellement le PDE de Coutts. Le 12 février, l'ASFC y a suspendu toutes les activités.

La plus grande préoccupation en matière de sécurité concernait toutefois la présence possible d'armes à feu sur les lieux de la manifestation et le risque qu'elles représentaient pour la police. Tout au long des manifestations, la GRC a reçu des renseignements sur la présence d'armes à feu dans le secteur. Ces renseignements

ont donné lieu à une série d'enquêtes policières, ainsi qu'à la transmission par voie hiérarchique des préoccupations en matière de sécurité. L'information relative au risque de présence d'armes à feu à Coutts s'est rendue jusqu'au Bureau du Conseil privé.

Dès le 31 janvier, la GRC s'inquiétait de la présence possible d'armes à feu au sein du groupe de manifestants à Coutts. Elle avait reçu des renseignements selon lesquels un manifestant avait montré à d'autres personnes qu'il portait une arme à feu sur lui. La GRC a tenté d'enquêter sur cette affaire, mais n'a pas réussi à obtenir de renseignements supplémentaires. Aucun manifestant à qui la GRC a parlé n'a voulu ou pu dire qui parmi eux pouvait être en possession de l'arme.

Les préoccupations relatives aux armes à feu ont refait surface le 9 février lorsque des agents du GCGC ont obtenu de nouveaux renseignements sur une éventuelle cache d'armes liée aux manifestations. Évidemment, les éléments de preuve qui m'ont été fournis étaient vagues quant au détail de l'enquête de la GRC, puisqu'elles étaient le fruit d'activités d'infiltration et que les accusations qui en ont découlé sont toujours devant les tribunaux. Je peux constater, cependant, que le 11 février, la GRC a obtenu une autorisation d'écoute électronique dans le cadre de cette enquête. Sur la base des résultats de cette autorisation, la GRC a obtenu le 13 février un mandat de perquisition qui l'autorisait à perquisitionner le Smuggler's Saloon ainsi qu'une autocaravane et deux remorques connexes. Je souligne que c'est aussi à ce moment que la GRC a demandé à l'ASFC de suspendre officiellement les activités au PDE. Bien que les éléments de preuve sur ce point ne soient pas clairs, il me semble que la suspension des activités au PDE pourrait être liée à l'enquête policière en cours.

Le 14 février au petit matin, la GRC a exécuté le mandat de perquisition. Elle n'a rien trouvé dans le Smuggler's Saloon, mais la fouille des autres biens a permis de saisir 13 armes d'épaule, deux armes de poing, deux gilets pare-balles, une machette, une grande quantité de munitions et des chargeurs à grande capacité. La police a arrêté 12 personnes au cours de l'exécution des mandats. Plus tard dans la journée, elle a

arrêté un treizième membre de ce que le sous-commissaire Zablocki a décrit comme étant la « cellule » sur laquelle la GRC enquêtait. Cette personne se rendait de Calgary à Coutts et a été arrêtée en possession de deux autres armes.

L'un des gilets pare-balles saisis par la police était décoré d'écussons représentant le symbole d'un groupe appelé « Diagonon », entité dont la nature a fait l'objet d'un débat parmi les témoins de la Commission. Selon des documents de la GRC, Diagonon est un réseau apparenté à une milice dont les participants souscrivent aux idéologies accélérationnistes, c'est-à-dire l'idée qu'une guerre civile ou l'effondrement des gouvernements occidentaux sont inévitables et doivent être accélérés. Le surintendant Pat Morris de la PPO a témoigné que Diagonon est une entité extrémiste. Jeremy Mackenzie, le fondateur de Diagonon, a témoigné devant la Commission qu'il a créé Diagonon comme un pays fictif lors de la diffusion d'une de ses baladodiffusions et que ce pays s'est transformé en une communauté de ses amateurs. Tom Marazzo, un des organisateurs du Convoi de la liberté, a témoigné que Diagonon était un « même fictif ». Ces deux témoins ont nié que Diagonon avait une idéologie extrémiste ou violente.

Quelle que soit la nature de Diagonon, les forces de l'ordre l'ont certainement considérée comme une organisation potentiellement dangereuse et son association avec une cache d'armes à Coutts a jeté une ombre sur les manifestations. Les allégations des services policiers selon lesquelles certains manifestants avaient complété en vue d'assassiner des policiers ont ajouté à la gravité de la situation. Le sous-ministre adjoint de la Division de la sécurité publique et directeur des services policiers pour le ministère de la Justice et du Solliciteur général de l'Alberta, Marlin Degrand³, a témoigné que les arrestations effectuées par la GRC le 14 février 2022 ont joué un rôle important dans la fin des blocages. M. Van Huigenbos a essentiellement témoigné dans le même sens, déclarant que le message des manifestants s'était perdu dès que la nouvelle de la saisie a commencé à circuler. Elle a complètement éclipsé

³ À l'époque du témoignage de Marlin Degrand devant la Commission, son poste avait été transféré au nouveau ministère de la Sécurité publique et des Services d'urgence.

le message de protestation contre les mesures de santé publique des personnes qui s'étaient rassemblées dans le secteur, dont la plupart étaient peut-être prêtes à s'engager dans un blocage illégal, mais n'avaient aucun intérêt à être associées à de présumés extrémistes violents.

Après les arrestations, la situation au PDE de Coutts est revenue assez rapidement à la normale. À 19 h, le 14 février, la GRC a conclu une entente avec les manifestants qui ont promis de démanteler le blocage et de se disperser le lendemain, ce qu'ils ont fait. Les manifestants qui se trouvaient encore au PDE de Milk River ont aussi quitté les lieux à ce moment. Les dépanneuses que le gouvernement de l'Alberta s'était procurées n'ont jamais été utilisées pour enlever les véhicules des manifestants qui bloquaient l'autoroute. En fin de compte, elles ont seulement servi à remorquer un tracteur impliqué dans une altercation avec un véhicule de police la nuit du 13 février, mais qui ne bloquait pas la route à ce moment-là. Le PDE de Coutts a rouvert le 15 février 2022.

4.7 L'effet du blocage et ses suites

Pendant que l'autoroute 4 était bloquée, les résidents de Coutts pouvaient contourner les manifestants et emprunter l'autoroute 4 en direction nord. Le maire Willett a décrit cette voie d'accès comme étant [TRADUCTION] « la pelouse de Patty-jo », une parcelle de propriété privée qui permettait aux véhicules d'entrer dans le village et d'en sortir. Bien que les camions commerciaux auraient pu, en théorie, emprunter cette voie, son existence n'était connue que des gens du coin, quoique la GRC ait dirigé des véhicules vers cette voie à au moins une occasion. Cependant, même avec cette voie d'accès, le blocage a eu d'importantes répercussions sur la communauté de Coutts. Il a été difficile d'amener les enfants à l'école à Milk River. Les personnes malades ou ayant des problèmes de santé n'ont pas pu recevoir de soins à domicile. La distribution du courrier a été partiellement interrompue. Selon le maire Willett, un résident du village souffrant du syndrome de stress post-traumatique à la suite d'un

déploiement militaire en Afghanistan a dû déménager du village à cause de l'effet des manifestations sur sa santé mentale.

Comme je le souligne plus haut, le blocage a également eu des répercussions sur les activités du PDE de Coutts. Cela dit, l'ASFC a pris des mesures concrètes pour atténuer l'incidence du blocage sur le trafic commercial, et ce avec succès pendant toute la durée du blocage. L'ASFC a commencé à planifier le détournement du trafic vers d'autres PDE dès l'arrivée des premiers manifestants. Le PDE commercial le plus proche de celui de Coutts se trouve à environ quatre heures de route, ce qui fait que les PDE non-commerciaux de Del Bonita et Carway, situés à 50 minutes et à deux heures environ de Coutts, respectivement, ont été désignés comme PDE de rechange.

Leur manque d'installations commerciales était particulièrement problématique pour les véhicules transportant des biens périssables et du bétail parce que ni l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ni le département de l'Agriculture des États-Unis (USDA) n'y ont de services d'inspection. L'ASFC a donc travaillé en collaboration avec plusieurs partenaires pour faciliter la circulation des véhicules commerciaux et des marchandises aux PDE de Del Bonita et de Carway. Les véhicules commerciaux se dirigeant vers les États-Unis qui entraient à Carway ou à Del Bonita pouvaient passer du côté américain du PDE de Coutts à Sweetgrass (Montana), où ils avaient accès aux services de l'USDA. L'ACIA inspectait et scellait le chargement des véhicules se dirigeant vers le Canada à Sweetgrass, puis ces véhicules se rendaient à Del Bonita et à Carway. Brad Wozny, directeur général régional de l'ASFC pour la région des Prairies, a déclaré qu'à sa connaissance, tous les véhicules transportant des marchandises commerciales qui ont été détournés de Coutts pendant la manifestation ont pu franchir la frontière entre le Canada et les États-Unis. Le président de l'ASFC Ossowski a déclaré pour sa part que l'ASFC avait largement réussi à rediriger le trafic commercial. Cela ne semble avoir été possible que grâce à une coopération et à des efforts intensifs entre les autorités américaines et canadiennes, et aussi grâce aux camionneurs eux-mêmes.

Après la fin du blocage de Coutts, de nombreux manifestants sont rentrés chez eux, tandis que d'autres, principalement ceux du camp de Milk River, se sont installés dans un endroit voisin que le gouvernement provincial avait proposé dès le 10 février comme lieu de rechange légal pour manifester. Certains manifestants y sont restés pendant des semaines.

5. Emerson (Manitoba)

Le PDE d'Emerson se trouve à Emerson (Manitoba). C'est le PDE de la frontière terrestre le plus important et le plus fréquenté du Manitoba. La GRC est le service de police compétent. Les activités du PDE d'Emerson ont été perturbées du 10 au 16 février 2022.

Peu de temps après l'entrée en vigueur des nouvelles mesures frontalières le 15 janvier 2022, Emerson a été le théâtre de manifestations contre l'obligation vaccinale. Des opérations escargot ont eu lieu au PDE d'Emerson le 17 janvier. Le 18 janvier, des camionneurs ont utilisé 45 camions commerciaux pour participer à des manifestations au nord du PDE. Le 29 janvier, un convoi de véhicules a commencé à tourner en rond à environ cinq kilomètres au nord du PDE, provoquant des embouteillages. Le lendemain, des véhicules ont bloqué les voies en direction du sud, vers les États-Unis, à environ huit kilomètres au nord du PDE. Un blizzard était annoncé pour le 31 janvier et, à la demande de la GRC, les manifestants avaient quitté le secteur à 21 h ce jour-là.

Le 2 février 2022, un convoi de 14 véhicules s'est présenté au PDE d'Emerson et a mené une opération escargot de protestation. Le chef de ce convoi était le même individu qui semblait avoir dirigé les manifestations de la fin janvier. La GRC a communiqué avec lui et il a accepté que les manifestants ne bloquent pas la circulation. Les manifestants ont quitté les lieux plus tard ce jour-là. Une semaine plus tard, le 9 février, le chef de la manifestation a communiqué avec la GRC pour l'informer qu'un groupe de partisans du Convoi de la liberté pourrait chercher à

bloquer le PDE d'Emerson. Le lendemain, une cinquantaine de semi-remorques, de véhicules agricoles et de véhicules personnels ont formé un barrage d'environ un kilomètre et demi au nord du PDE d'Emerson, perturbant le service. La GRC a mis sur pied une équipe de liaison divisionnaire chargée de dialoguer avec les dirigeants de la manifestation. L'équipe de liaison divisionnaire a fini par communiquer avec un avocat qui représentait les manifestants. Au fil des discussions, les manifestants ont accepté de laisser passer les véhicules transportant du bétail, ainsi que les véhicules de l'ASFC et les véhicules d'urgence.

À partir du 10 février, l'ASFC a commencé à détourner le trafic du PDE d'Emerson vers de plus petits PDE voisins à Gretna et à Tolstoi (Manitoba). Bien que cette déviation de la circulation ait fait augmenter les temps de trajet pour les camionneurs et les temps d'attente à la frontière, le blocage d'Emerson n'a pas autrement empêché le trafic commercial de franchir la frontière.

Du 10 au 14 février, l'équipe de liaison divisionnaire est restée en contact avec les manifestants pour discuter du dénouement du blocage. Au cours de ces discussions, la GRC a constaté une réduction graduelle du nombre de véhicules occupant le secteur. Le 13 février, la GRC a informé l'avocat qui conseillait les manifestants que des mesures coercitives pourraient être prises sous peu et que des accusations pourraient être portées. Le lendemain, la GRC a complété un plan visant à lancer une opération de démantèlement pour lever le blocage si la situation n'était pas résolue avant le 15 février. Ce plan n'a jamais été mis en œuvre, car les manifestants ont informé la GRC le 15 février qu'ils acceptaient de partir le lendemain à midi. C'est ce qu'ils ont fait et le PDE d'Emerson a repris ses activités normales.

D'après M. Wozny, l'impact global des manifestations et des barrages sur le PDE d'Emerson a été relativement mineur. Cela tenait, selon lui, au fait que la GRC et l'ASFC avaient déjà l'expérience de la manifestation de Coutts et étaient donc mieux préparées.

6. Pacific Highway (Colombie-Britannique)

Le PDE de Pacific Highway est situé à Surrey (Colombie-Britannique), environ 30 km au sud de Vancouver. Situé en face du PDE de Blaine (État de Washington), aux États-Unis, le PDE de Pacific Highway est principalement accessible par l'autoroute 15 au Canada et par l'autoroute inter-États 5 aux États-Unis. Il assure le traitement de voyageurs et de marchandises et est ouvert 24 heures sur 24, toute l'année. Il s'agit du cinquième poste frontalier terrestre commercial le plus fréquenté au Canada. La GRC est le service de police compétent à ce PDE. Le service y a été suspendu du 12 au 15 février 2022, puis de nouveau brièvement le 19 février.

Le 5 février, la GRC a été informée que des camionneurs avaient l'intention de se réunir à Aldergrove en vue de former un convoi qui se rendrait au PDE de Pacific Highway pour manifester. Le 7 février, de petits groupes de manifestants ont commencé à se rassembler au PDE. Le 9 février, l'ASFC a remarqué la présence de 20 à 30 manifestants dans le secteur.

Les manifestations ont commencé à s'intensifier rapidement le 12 février. À 3 h 45, 50 manifestants s'étaient rassemblés dans un parc de stationnement proche du PDE. À 10 h, ils étaient entre 150 et 200. À 18 h 15, leur nombre avait atteint environ 800. Le comportement hostile des manifestants a perturbé les services au PDE et a poussé le détachement local de la GRC à appeler des détachements voisins en renfort. Bien que les services au PDE n'aient pas été officiellement suspendus, l'ASFC a conseillé aux voyageurs d'utiliser un autre poste frontalier en raison des perturbations.

Le 13 février 2022, la GRC a déplacé les manifestants qui bloquaient l'accès des véhicules au PDE et a procédé à quelques arrestations. Le 14 février, de 25 à 50 véhicules et leurs conducteurs sont restés sur la route et ont refusé de partir. La GRC a déterminé qu'il s'agissait de manifestants endurcis qui se trouvaient dans le secteur depuis le matin du 12 février et qui avaient l'intention de rester longtemps. Douze autres personnes ont été arrêtées le 14 février et plusieurs véhicules ont

été retirés du secteur. La police a installé des barrières en béton et a maintenu une présence au PDE. Le 15 février, le PDE est devenu opérationnel, bien que l'accès en direction sud ait été restreint en raison des barricades.

Le 18 février, la GRC a mis en place d'autres points de contrôle en prévision de l'arrivée d'un autre convoi se dirigeant vers le PDE. Le 19 février, la GRC a été informée qu'un convoi d'environ 400 semi-remorques et véhicules personnels s'approchait du secteur. À 12 h 07, la GRC a annoncé qu'elle procéderait à des contrôles de véhicules et qu'elle pourrait détourner les véhicules non locaux du secteur. À 12 h 30, par mesure de prévention et pour assurer la sécurité, la GRC a empêché les véhicules et les piétons d'accéder au PDE de Pacific Highway. Une perturbation du service a été déclarée à 16 h. À 17 h 07, la GRC de Surrey a été informée de plusieurs incidents impliquant un groupe de manifestants agressifs qui entouraient des membres des médias. L'intervention de la police a été nécessaire pour permettre aux journalistes de regagner leurs véhicules en toute sécurité. Les manifestants ont été évacués dans les heures suivantes et la perturbation du service a été levée à 23 h 34.

Le 20 février, environ 80 à 100 manifestants et 40 à 50 véhicules restaient encore dans le secteur. Le 21 février, un petit groupe de manifestants est resté à l'intersection de la 176^e Rue et de la 8^e Avenue, au nord du PDE. Les manifestants ont quitté le secteur le 22 février.

La Ville de Surrey a signalé que les manifestations qui se sont tenues au PDE ont eu un certain nombre d'impacts sur la communauté locale. Ceux-ci comprenaient l'augmentation de la circulation, l'urination et la défécation en public, la perturbation de bébés dans une garderie locale et le harcèlement. La Ville de Surrey et le Surrey Board of Trade ont également signalé des impacts négatifs sur les commerces locaux – certains ayant été contraints de fermer pendant les manifestations – ainsi que sur les chaînes d'approvisionnement.

Toutefois, comme à Coutts et à Emerson, la majeure partie du trafic commercial du PDE de Pacific Highway a été redirigée vers des PDE voisins pendant le blocage. Les PDE d'Aldergrove et d'Abbotsford-Huntingdon sont tous deux des PDE commerciaux proches du PDE de Pacific Highway, mais ni l'un ni l'autre n'est doté des mêmes capacités de traitement du trafic commercial. L'ASFC a dû redoubler d'efforts et collaborer avec ses partenaires pour faciliter la fluidité continue du trafic.

7. Les autres points d'entrée

Coutts, Emerson, Pacific Highway et les PDE du Sud de l'Ontario ont connu les perturbations les plus importantes en janvier et février 2022, mais ce ne sont pas les seuls postes frontaliers qui ont été ciblés par les manifestants. Des manifestations ont eu lieu à de nombreux autres PDE. Certaines ont entraîné des perturbations partielles, comme une manifestation au PDE de Woodstock (Nouveau-Brunswick), le 29 janvier, qui a fermé une voie de circulation en direction des États-Unis. D'autres ont posé des problèmes particulièrement complexes aux autorités canadiennes, comme la manifestation du 13 février au PDE de Cornwall (Ontario). Cette manifestation à laquelle participaient environ 75 véhicules n'a pas bloqué complètement le PDE et n'a pas entravé son fonctionnement. Cependant, les véhicules étaient en nombre suffisant pour le faire et il y avait un risque que la communauté mohawk d'Akwesasne, qui vit sur l'île de Cornwall, soit coupée du reste du Canada. Toutefois, dans la plupart des cas, les manifestations n'ont pas gravement perturbé les activités des PDE. Tout au long de cette période, l'ASFC, les forces de l'ordre et les représentants du gouvernement ont été confrontés à un environnement en constante évolution, dans lequel les renseignements sur les manifestations et les perturbations potentielles étaient communiqués et changeaient rapidement. Les autorités ont dû déployer des efforts considérables pour réagir à ces menaces aux activités des PDE, même si dans la plupart des cas, les perturbations n'ont pas eu lieu.

Par exemple, l'ASFC a signalé des manifestations ou d'autres perturbations liées aux obligations vaccinales contre la COVID-19 à 19 PDE en janvier et février 2022. Dans

bien des cas, l'ASFC avait reçu des renseignements laissant croire que des blocages pourraient se produire à ces endroits. On craignait aussi d'éventuels blocages d'un passage ferroviaire à Fort Frances (Ontario) et des tentatives pour gêner les activités de cargos dans le port d'Halifax. Aucune de ces craintes ne s'est concrétisée.

Les blocages n'étaient pas les seules préoccupations de l'ASFC et des services de police compétents locaux au cours de cette période. Ils ont aussi signalé plusieurs incidents qui ont suscité des craintes de violence. Les menaces proférées contre des employés de l'ASFC dans les médias sociaux et lors d'appels téléphoniques figurent dans les rapports de l'ASFC, de même qu'une pointe des demandes de renseignements sur la façon d'importer des balles perforantes et différentes armes à feu.

Les manifestations aux PDE sont aussi parfois devenues hostiles. Dans la plupart des cas, les manifestations aux PDE sont restées légales et ont souvent eu peu ou pas d'impact sur les opérations frontalières. Cependant, elles impliquaient souvent suffisamment de véhicules pour que les événements se transforment rapidement en blocages, si les manifestants étaient devenus plus hostiles. La gestion de ces différentes manifestations a nécessité l'utilisation d'importantes ressources de plusieurs organismes fédéraux, provinciaux et municipaux.



Les autres manifestations

1. Introduction

Les événements survenus à Ottawa et aux frontières canadiennes ont entraîné de graves perturbations et retenu l'attention de tout le pays. Toutefois, en janvier et février 2022, les manifestations et les perturbations ne se sont pas limitées à ces endroits. Des manifestations ont eu lieu dans des villes et de plus petites localités ailleurs au pays et, même si les médias nationaux n'en ont pas parlé, elles représentaient souvent un événement majeur du point de vue local. Presque toutes ces manifestations ont mobilisé des ressources et des efforts considérables des gouvernements et des forces de l'ordre des provinces et des municipalités concernées.

Dans ce chapitre, j'examine les manifestations qui ont eu lieu en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Ces manifestations, dont je ne parle pas ailleurs dans mon rapport, illustrent l'envergure nationale des événements liés au Convoi de la liberté ou qui s'en sont inspirés. Bon nombre des événements décrits dans ce chapitre montrent aussi comment différentes mesures de maintien de l'ordre public peuvent être utilisées de manière à réduire au minimum les perturbations sans compromettre le droit de manifester. Je souligne que le Convoi de la liberté a inspiré non seulement ces manifestations dans tout le Canada, mais aussi des manifestations ailleurs dans le monde.

Ce chapitre ne donne pas un compte rendu exhaustif des manifestations en soutien au Convoi de la liberté qui ont eu lieu au début de 2022. Il y a eu des manifestations à beaucoup d'autres endroits, mais le résumé qui suit est limité par la portée de la

preuve reçue par la Commission. En grande partie, cette preuve a été reçue par écrit, souvent sous la forme de rapports institutionnels déposés par les autorités locales et provinciales responsables de la réponse aux manifestations. La Commission avait aussi à sa disposition plusieurs rapports situationnels produits par des services de police. Le risque est donc que ces témoignages ne présentent qu'une perspective des événements. Vu le temps limité dont dispose la Commission, il m'aurait été impossible d'entendre des témoignages détaillés sur les événements de moindre ampleur, mais j'ai tenu compte de ces limites dans mon appréciation de la preuve.

2. Colombie-Britannique

En février 2022, la Colombie-Britannique a été le théâtre de nombreuses manifestations en plus de celles qui ont eu lieu au poste frontalier de Pacific Highway. Les plus importantes se sont déroulées à Victoria et à Vancouver.

À compter des 5 et 6 février, des sympathisants du convoi en route vers Ottawa se sont rassemblés devant l'Assemblée législative à Victoria. Cette même fin de semaine, d'autres manifestations ont eu lieu à Kelowna, à Salmon Arm, à Osoyoos, à Powell River, dans la vallée du Fraser, à Campbell River, à Fort Nelson, à Fort St. John, à 100 Mile House, à Nelson et à Vancouver. Ces manifestations comportaient des marches et des opérations escargot. Le 5 février, un convoi a causé un gros embouteillage au cœur du centre-ville de Vancouver et il a fait face à des contre-manifestants. Le Service de police de Vancouver (SPV) a arrêté cinq manifestants.

Le 12 février, des manifestations ont eu lieu dans toute la province. Notamment, des convois partis de Surrey, Langley et Chilliwack ont convergé vers le poste frontalier de Pacific Highway, et des rassemblements se sont formés à Kelowna et à Osoyoos, à la frontière. Une autre manifestation a eu lieu devant l'Assemblée législative à Victoria, durant laquelle beaucoup de participants ont fait résonner leurs klaxons. Le service de police de Victoria a réussi à garder la situation en main et n'a signalé aucun problème majeur.

Le 14 février, un convoi est parti de Terrace pour rejoindre le poste frontalier de Pacific Highway et, en chemin, il s'est arrêté à Prince George pour manifester devant l'hôtel de ville. Le même jour, un autre rassemblement s'est formé devant l'hôtel de ville de Fort St. John.

À Victoria, les manifestations devant l'Assemblée législative ont duré du 10 au 20 février. Tous les jours, les klaxons retentissaient de 13 h 30 à 16 h 30, et les manifestants disaient qu'ils resteraient tant qu'il ne serait pas mis fin aux obligations liées à la COVID-19. Le 17 février, il restait seulement une trentaine de personnes, mais le samedi 19 février, un convoi de 400 véhicules partis de Campbell River est arrivé devant l'Assemblée législative. Une contre-manifestation a également eu lieu ce samedi. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a parlé d'un climat de plus en plus hostile à la police et d'une foule plus problématique, même si elle était moins nombreuse.

Toujours le 19 février, un convoi de 400 véhicules a pris part à un rassemblement à Chilliwack. Le même jour, des véhicules ont fait la route de Vernon jusqu'au poste frontalier d'Osoyoos. De petites manifestations ont eu lieu à Penticton et au poste frontalier de Paterson le 20 février.

Le 22 février, les organisateurs du convoi « Stand Up BC Forestry, Convoy and Rally » ont annulé un rassemblement devant l'Assemblée législative à cause, ont-ils dit, de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le même jour, la GRC a signalé qu'un convoi parti de Langford (un peu à l'extérieur de Victoria) se dirigeait vers l'Assemblée législative.

3. Alberta

Plusieurs convois, rassemblements et manifestations ont eu lieu en Alberta entre le 29 janvier et le 22 février 2022. Selon le gouvernement provincial, ces événements se sont déroulés dans un climat généralement pacifique. Aucun acte de violence n'a été signalé et ces événements n'ont pas entraîné l'occupation d'une ville ou d'un autre

lieu sur plusieurs jours. De manière générale, les manifestations avaient lieu le jour, surtout pendant la fin de semaine, et elles se dispersaient avant la fin de la journée.

Pendant cette période, le ministère de la Justice et du Solliciteur général de l'Alberta, la GRC et des services de police de toute la province ont coordonné leurs activités et échangé de l'information. Le gouvernement de l'Alberta tenait des réunions régulières du Cross-Agency Public Disorder Information Group (PDIG), qui avait pour rôle d'examiner les risques pour la sécurité publique et les mesures d'atténuation possibles. Le PDIG est composé de représentants du Provincial Security & Intelligence Office (PSIO), de la GRC, du Service de police de Calgary (SPC), du Service de police d'Edmonton (SPE), du Service de police de Medicine Hat, du Criminal Intelligence Service Alberta, du service provincial des shérifs, ainsi que du Service des poursuites de la Couronne de l'Alberta.

À partir du 26 janvier 2022, la surveillance des médias sociaux a révélé que des manifestations antivaccins s'organisaient un peu partout en Alberta, y compris des défilés de véhicules à Fort McMurray, des rassemblements aux points d'entrée et six événements dont les participants devaient converger vers l'Assemblée législative, à Edmonton.

Le gouvernement de l'Alberta estimait que ces événements étaient indépendants les uns des autres et que le risque de violence planifiée était faible, même si des discours antigouvernementaux et anti-autorité circulaient dans les médias sociaux. Les organisateurs ont déclaré aux forces de l'ordre qu'ils avaient explicitement demandé aux participants de manifester pacifiquement. Selon toute vraisemblance, les manifestants avaient surtout l'intention de perturber la circulation, mais on n'écartait pas la possibilité d'expressions impromptues de colère et de violence. Au gouvernement, on pensait que la confusion entourant le convoi, la planification chaotique et le caractère très émotif des manifestations pouvaient contribuer au risque de plus grande agressivité.

Le 29 janvier 2022, environ 9 000 personnes et 200 véhicules ont convergé vers Edmonton. Ces premières manifestations ont été suivies d'appels dans les médias sociaux sous les mots clés « Bear Hug » et « Farmers for Freedom ». Dans ces appels, il était question de blocages et d'opérations escargot sur les autoroutes. L'expression « Bear Hug » faisait probablement référence au convoi « Operation Bearhug », qui avait été organisé par James Bauder en 2021 et dont je traite au chapitre 5. Ces appels dans les médias sociaux encourageaient les gens à utiliser leurs camions et leur machinerie agricole pour dresser de petits blocages sur les routes de la province. Des manifestations ou des blocages ont été signalés le 1^{er} février sur les routes près de Fort Mcleod, de Pincher Creek et de Grande Prairie.

Les activités du convoi ont pris de l'ampleur au cours de la fin de semaine du 4 au 6 février, mais les responsables gouvernementaux pensaient que le mouvement n'avait pas encore de véritable leadership central. Malgré l'absence de signes de violence planifiée et la faible probabilité de contre-manifestations, le Centre provincial des opérations (qui coordonne la réponse du gouvernement de l'Alberta aux situations d'urgence et aux catastrophes) est passé au niveau 2, risque accru, indiquant qu'il y avait des circonstances ou un incident susceptibles d'entraîner des perturbations importantes pour la population.

Le 5 février, le SPE a signalé qu'un millier de personnes étaient rassemblées pacifiquement devant l'Assemblée législative de l'Alberta, et que la foule grossissait. La circulation autour de l'Assemblée législative restait fluide malgré la présence d'un convoi d'environ 2 500 véhicules à Edmonton. Quelques contre-manifestations ont eu lieu, notamment des propriétaires de condominiums dans le centre-ville qui ont jeté des œufs sur les manifestants depuis leurs balcons. Selon les comptes rendus, les manifestations étaient terminées à la fin de la journée. Personne n'a été arrêté ou n'a reçu de contravention et, selon les shérifs, il n'y a pas eu d'incident à signaler. Même si les manifestants n'ont pas passé la nuit sur les terrains de l'Assemblée législative, le SPE a signalé quelques méfaits par les manifestants (feux d'artifice, fusées éclairantes, contenants d'alcool ouverts, etc.).

Le 5 février, d'importantes manifestations ont eu lieu dans la ville de Calgary. Selon les médias, des milliers de personnes ont défilé au centre-ville. Au parc Central Memorial, un rassemblement pour la liberté a rallié de 3 000 à 4 000 personnes et une vingtaine de véhicules, dont un camion-benne qui klaxonnait en continu, ce qui a suscité plusieurs plaintes liées au bruit. Le rassemblement a débuté à 13 h et s'est terminé à 16 h 20. Le SPC a dressé 80 contraventions.

Les manifestations ont repris la fin de semaine du 11 au 13 février. Même si les manifestations de la fin de semaine précédente semblaient s'être déroulées pacifiquement, la Ville d'Edmonton a obtenu une injonction provisoire de la Cour du Banc de la Reine le 11 février qui interdisait :

[TRADUCTION]

d'actionner ou d'utiliser fréquemment ou constamment, en contravention du règlement 14600 sur les normes de la collectivité, des klaxons de véhicule à moteur, des klaxons à air comprimé de camion, des klaxons d'équipement, des mégaphones ou tout autre dispositif générateur de bruit de ce type sur le territoire de la ville¹.

Au cours de cette fin de semaine, des embouteillages ont eu lieu au centre-ville d'Edmonton, mais il n'y avait plus que 700 à 800 véhicules, comparativement à environ 3 000 la fin de semaine précédente. Par ailleurs, une trentaine de contre-manifestants associés au mouvement « Climate Justice Edmonton » ont bloqué la circulation dans les deux sens pour empêcher un convoi de passer sur la route River Valley. Environ 200 manifestants du convoi ont voulu affronter les contre-manifestants, mais le SPE a séparé les deux groupes et il a négocié avec les contre-manifestants pour qu'ils libèrent le passage. À Edmonton, les manifestations ont pris fin autour de 19 h. Le SPE a dressé 10 contraventions et donné un avertissement. Il a aussi relevé 50 infractions en vue de l'envoi de contraventions par la poste, y compris neuf pour violation de

¹ Rapport institutionnel du gouvernement de l'Alberta, ALB.IR.00000001, par. 77.

l'injonction de la Ville. Il n'y a pas eu de manifestation importante devant l'Assemblée législative le 13 février.

Du 11 au 13 février, à peu près 5 000 personnes, accompagnées d'un convoi d'une cinquantaine de véhicules, se sont rassemblées à Calgary pour manifester contre les mesures de santé publique. D'autres rassemblements et activités de soutien de moindre envergure ont eu lieu à High Prairie et à Fort McMurray. Par ailleurs, l'idée de nolisier un autobus pour faire le trajet entre Fort McMurray et Ottawa aurait été abandonnée en raison d'un manque d'intérêt.

L'après-midi du 22 février, environ 225 véhicules et 1 500 piétons ont manifesté devant l'Assemblée législative de l'Alberta. La manifestation s'est terminée vers 16 h. Le SPE a distribué 109 contraventions durant cet événement.

4. Saskatchewan

En Saskatchewan, des manifestations ont eu lieu à Regina, près de l'Assemblée législative, ainsi qu'aux abords des postes frontaliers Regway et North Portal. Avant ces événements, les autorités de la Saskatchewan avaient eu l'occasion d'observer des manifestants et leurs activités quand le Convoi de la liberté qui se rendait à Ottawa a traversé Regina.

Le gouvernement de la Saskatchewan a été informé à l'avance que le samedi 5 février 2022, une manifestation associée au Convoi de la liberté aurait lieu devant l'édifice de l'Assemblée législative, situé au Centre Wascana, au centre-ville de Regina. La manifestation visait les mesures de santé publique liées à la COVID-19, y compris les obligations vaccinales pour passer la frontière entre le Canada et les États-Unis. Les manifestants avaient l'intention d'occuper les terrains de l'Assemblée législative jusqu'à ce que la question des mesures de santé publique soit réglée à leur satisfaction. Pour gérer la manifestation, le gouvernement provincial a créé un groupe interagences formé de représentants du Service de police de Regina (SPR),

du ministère des Relations gouvernementales, de la Commission de la capitale provinciale, du ministère des Services correctionnels, des Services de police et de la Sécurité publique, du ministère de l'Environnement, de la Patrouille routière de la Saskatchewan, du ministère de SaskBuilds et de l'Approvisionnement, du sergent d'armes de l'Assemblée législative et de la Regina Emergency Measures Organization. Le Centre provincial des opérations d'urgence de la Saskatchewan coordonnait les réunions et présentait des rapports de situation au groupe.

Avant l'arrivée du convoi de manifestants le 5 février 2022, des barricades avaient été dressées aux entrées du Centre Wascana pour bloquer toute circulation. Les barricades empêchaient les véhicules non autorisés d'accéder au Centre Wascana, où avait lieu un festival hivernal du 4 au 10 février, et elles sont restées en place jusqu'au 14 février.

À parti du samedi 5 février, les manifestants du convoi et leurs véhicules ont bloqué la voie de droite de plusieurs rues autour du Centre Wascana. Les véhicules d'urgence pouvaient circuler sur la voie de gauche. Le SPR surveillait la situation et il a établi un plan de circulation. Certains manifestants ont réagi avec colère et ont eu des accès de violence verbale en recevant des contraventions pour infraction aux règlements municipaux. Le SPR a dressé 32 contraventions. La plupart des manifestants ont quitté les lieux avant minuit le 6 février et, le lendemain matin, le service de police a commencé à déployer un plan d'exécution de la loi qui prévoyait notamment le recours à des dépanneuses pour disperser les derniers manifestants. Un véhicule a été saisi et la police a dressé des contraventions de stationnement et pour d'autres infractions. Aucune autre activité importante n'a été signalée à Regina pendant le reste de la semaine. Apparemment, les manifestants avaient tourné leur attention sur les postes frontaliers de la Saskatchewan.

Le 7 février, la GRC a commencé à recevoir des renseignements sur des manifestations prévues les 12 et 18 février aux postes frontaliers Regway et de North Portal. La GRC a obtenu l'aide de la Patrouille routière de la Saskatchewan pour gérer la situation. La

GRC avait désigné des lieux de rassemblement hors de la voie publique pour éviter de bloquer les points d'entrée. À l'invitation du propriétaire, des manifestants à bord de véhicules ont établi des camps sur une propriété privée située près des postes frontaliers. On s'attendait à des ralentissements aux postes frontaliers, mais aucun barrage n'a été dressé. Des manifestants ont été accusés d'infractions mineures à la *Highways and Transportation Act* ou au *Code criminel*. Le 20 février, le service de police a réduit ses opérations après avoir constaté que le convoi avait attiré moins de participants et entraîné moins de perturbations que prévu.

5. Winnipeg

Au Manitoba, les manifestations se sont concentrées autour du Palais législatif, dans le centre-ville de Winnipeg, au coin des rues Broadway et Osborne, qui sont deux artères principales de la ville. La rue Kennedy, qui longe le Palais législatif à l'est, est essentiellement résidentielle. Le boulevard Memorial conduit devant le Palais législatif et est perpendiculaire à la rue Broadway. Ce secteur relève du Service de police de Winnipeg (SPW).

Comme en Saskatchewan, les véhicules du Convoi de la liberté ont traversé Winnipeg alors qu'ils se rendaient à Ottawa. Le 1^{er} février 2022, le SPW a appris que des manifestations inspirées de celles en cours à Ottawa étaient prévues à Winnipeg. Un groupe de manifestants à pied ou à bord de véhicules est arrivé dans le secteur du Palais législatif le matin du vendredi 4 février. Il y est resté jusqu'au 23 février, soit près de trois semaines. Au début, le groupe comptait de 100 à 300 manifestants, mais ils étaient un millier les fins de semaine. Le samedi 12 février, de 200 à 300 personnes ont tenu une contre-manifestation dans le secteur. Michael Koppang, le sous-ministre adjoint de la Sécurité publique du Manitoba, a indiqué aux avocats de la Commission que certains contre-manifestants s'opposaient au convoi, mais que d'autres semblaient militer pour diverses causes sans lien idéologique les unes avec les autres. Selon M. Koppang, certains contre-manifestants semblaient bien

intentionnés, mais d'autres donnaient plutôt l'impression d'être des agitateurs qui voulaient se greffer au groupe.

Le gouvernement du Manitoba a indiqué que de façon générale, la circulation a été assez peu perturbée. Les véhicules des manifestants étaient stationnés le long du boulevard Memorial, qui n'est pas une artère principale. Au cours de la première fin de semaine, des manifestants ont bloqué la circulation à l'intersection du boulevard Memorial et de la rue York, artère importante. Cependant, la police a réussi à rétablir la circulation à temps pour l'heure de pointe matinale des jours de semaine. Le SPW voulait empêcher les manifestants de bloquer les rues Broadway ou Osborne, ou d'occuper les terrains du Palais législatif. Le SPW a atteint cet objectif en maintenant la communication et en négociant avec les manifestants.

Même si la circulation a été assez peu perturbée, les manifestations étaient très bruyantes et elles se déroulaient dans l'un des secteurs les plus densément peuplés de Winnipeg. Au 15 février, le SPW avait reçu 154 plaintes liées au bruit. Toutefois, les plaintes ont cessé après le 13 février, sans doute en raison d'un essoufflement des manifestations. Aucun acte de violence n'a été signalé (la seule exception notable a été quand une voiture, qui n'était apparemment pas liée à la manifestation, a heurté un groupe de trois ou quatre manifestants). Le SPW a arrêté le conducteur et a porté des accusations criminelles contre lui.

Les manifestations ont pris fin le 23 février 2022. Le SPW avait remis une lettre aux organisateurs pour les aviser que quiconque se trouverait sur les lieux après 17 h risquait d'être arrêté et accusé en vertu du *Code criminel* pour méfait ou intimidation, du *Code de la route* du Manitoba ou du règlement municipal sur le bruit. La police avait également averti les manifestants que leurs véhicules pourraient être saisis et confisqués au titre d'une demande de la Couronne ou de la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui avait alors été invoquée par le gouvernement fédéral.

Le Manitoba a souligné que le SPW s'est conformé aux pratiques policières établies, notamment en utilisant des tactiques de désescalade et en établissant des plans de contingence adaptés à la situation. À aucun moment, il n'a été suggéré que l'éventail de mesures dont disposaient les policiers était insuffisant pour faire face à la situation. Le SPW a maintenu une présence constante pendant toute la durée des manifestations, et il est resté en contact avec les organisateurs pour entretenir le dialogue et arriver à une solution pacifique. Le SPW a également tenu la population informée en publiant régulièrement des communiqués de presse. Il a dressé très peu de contraventions et a très peu recouru à la force. La seule arrestation effectuée durant les manifestations a été celle du conducteur évoquée précédemment. Il y a toutefois eu quelques mises en détention temporaires en vertu de la *Loi sur la détention des personnes en état d'ébriété*. La GRC a estimé que le SPW a bien géré les manifestations devant le Palais législatif.

6. Toronto

Plusieurs manifestations liées au convoi ont eu lieu à Toronto, ainsi que des contre-manifestations. Les manifestations étaient dans une large mesure pacifiques et elles n'ont pas fait de blessés parmi les policiers ou le public. Aucun crime haineux ou acte terroriste n'a été signalé.

Le Service de police de Toronto (SPT) a exercé une surveillance étroite des participants au Convoi de la liberté, autant avant que pendant les manifestations d'Ottawa, en faisant appel à sa capacité interne de renseignement et à des partenaires externes. Vers le début de février 2022, le SPT a appris que des convois venant de plusieurs endroits se préparaient à converger vers Toronto le 5 février pour répéter ce qui se faisait à Ottawa. Notamment, des affiches partagées en ligne annonçaient le Convoi de la liberté de Toronto et invitaient les sympathisants à se diriger vers Queen's Park le 5 février. Le 1^{er} février, les services du renseignement du SPT ont émis un avis d'événement au sujet du Convoi de la liberté de Toronto parce que les risques pour Toronto s'étaient concrétisés à ce stade.

Le 3 février, l'unité d'intervention en cas d'urgence et de maintien de l'ordre du SPT (Emergency Management and Public Order, EMPO) s'est attelée à l'élaboration d'un plan de protection des services publics essentiels. L'unité EMPO se spécialise dans l'établissement de plans d'intervention en cas d'événements majeurs et d'urgences susceptibles d'avoir des répercussions sur la ville entière et de mobiliser l'ensemble du service. Le plan de l'unité EMPO concernant le Convoi de la liberté de Toronto était modulable et mettait l'accent sur ce qui suit :

- a. le recensement et la sécurisation des infrastructures stratégiques et importantes au cœur du centre-ville, y compris Hospital Row, Queen's Park, l'hôtel de ville, les palais de justice et le quartier général du SPT;
- b. l'établissement d'un plan de circulation stratégique pour rediriger les véhicules du convoi vers des points du périmètre où des ressources étaient déployées pour s'en occuper;
- c. l'établissement d'un plan de communication avec les principales parties prenantes, y compris les responsables des administrations hospitalières et du gouvernement, en recourant aussi bien aux médias sociaux qu'aux médias d'information traditionnels;
- d. la prise de mesures pour assurer le déroulement pacifique et sécuritaire des manifestations sur les sites probables;
- e. le repérage et l'enlèvement sécuritaire des tentes ou d'autres structures;
- f. la mise en place, à titre dissuasif, de dispositifs de remorquage des véhicules dans l'ensemble du périmètre;
- g. l'élaboration d'une stratégie pour soutenir le service des incendies de Toronto, axée principalement sur les risques associés aux matières

incendiaires (p. ex. l'essence transportée dans des bidons ou d'autres contenants).

Le SPT a de plus activé le centre de commandement des interventions majeures afin de faciliter la mise en œuvre du plan. Cette tâche considérable nécessitait beaucoup de ressources et de temps, et elle a détourné des ressources policières de leur travail courant, dont de la conduite d'enquêtes.

Comme le SPT s'y attendait, des convois ont convergé vers Toronto le 5 février. Le plan de réacheminement et de gestion de la circulation a empêché les véhicules du convoi d'atteindre leur destination devant ou aux alentours de Queen's Park. Grâce au plan du SPT, aucune infrastructure de transport n'a été occupée et il n'y a pas eu de perturbations majeures des services publics essentiels de Toronto. Plusieurs poids lourds et camionnettes ont réussi à bloquer l'intersection du chemin Avenue et de la rue Bloor Ouest. Toutefois, comme ce secteur se trouve à bonne distance des sites de services publics essentiels, la circulation a été moins perturbée que si le barrage avait été installé plus près de l'Assemblée législative de l'Ontario. L'intersection a été rouverte à la circulation le jour même, vers 21 h. L'intervention du SPT a facilité l'évacuation des manifestants hors de la ville.

Le 9 février, Chris Barber, un des organisateurs du convoi d'Ottawa, a publié une vidéo en ligne dans laquelle il parlait d'un retour des manifestants à Toronto. Vu le rôle de M. Barber dans les manifestations d'Ottawa, le SPT s'est préparé en vue d'une seconde manifestation. Finalement, il n'y en a pas eu.

Quand le SPT a été informé qu'un convoi s'apprêtait à investir le cœur du centre-ville de Toronto le 12 février, il a établi un autre plan d'intervention qui prévoyait le contrôle de l'accès à certaines sections de l'avenue University. Le plan pouvait être déployé rapidement à l'aide de barricades, de barils, de panneaux à messages variables, de poids lourds et de bus d'événement de la Commission de transport de Toronto installés à des endroits stratégiques. Le plan prévoyait aussi le déploiement rapide, au

besoin, de policiers postés à proximité des installations publiques jugées essentielles et une capacité d'intensification des opérations. Comme le convoi du 5 février, les événements du 12 février ont eu une incidence minimale sur les services essentiels et municipaux, tout en laissant les manifestations avoir lieu.

Dans le rapport institutionnel présenté à la Commission, le SPT attribue le succès de ses opérations au fait que les personnes qui avaient la formation, l'expertise et l'expérience requises ont bénéficié de la latitude nécessaire pour accomplir leur travail. Le chef de la police et le commandement supérieur assuraient une supervision, certes, mais le commandant des interventions et son équipe étaient habilités à prendre des décisions opérationnelles concernant les événements en cours. Le SPT a aussi estimé que l'accès rapide et continu à des renseignements précis au sujet du Convoi de la liberté a contribué à ce succès parce qu'il lui a permis d'intervenir adéquatement et rapidement face aux événements. Avant les événements de février 2022, le SPT avait tiré profit des initiatives du projet Hendon, groupe de renseignement de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) dont je traite en détail au chapitre 7. De plus, pour favoriser l'échange de renseignements et la collaboration relativement à l'opération de maintien de l'ordre public, le SPT a tiré profit d'un groupe de travail existant formé de représentants de services de police de l'Ontario ayant des unités et des ressources de maintien de l'ordre. Selon le SPT, cette collaboration a permis une réponse policière appropriée aux activités associées au Convoi de la liberté à différents endroits dans la province.

Dans les documents soumis à la Commission, le SPT souligne que les échanges efficaces de renseignements entre le SPT, la Commission des services policiers de Toronto et la municipalité l'ont aussi aidé à intervenir de manière appropriée pendant les manifestations. Le SPT a mis en pratique les enseignements exposés dans le rapport *Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit*, aussi appelé le Rapport Morden, et dans le rapport *Missing and Missed*, qui porte sur l'affaire Bruce McArthur et d'autres enquêtes sur des personnes disparues. Les deux rapports mettent l'accent sur l'importance des échanges de renseignements

opérationnels entre le chef de la police et la commission des services policiers dont il relève dès qu'une situation est jugée critique. Le SPT a déterminé que le convoi et les événements associés étaient une situation critique et il a collaboré avec la Commission des services policiers de Toronto.

7. Québec

Au Québec, la réponse aux manifestations a été coordonnée entre la Sûreté du Québec (SQ), les forces de police municipales, Contrôle routier Québec (CRQ) – l'organisme responsable de la sécurité routière et du contrôle des véhicules lourds – et d'autres organismes provinciaux.

Avant les manifestations prévues devant l'Assemblée nationale du 3 au 6 février 2022, le Service de police de la Ville de Québec (SPVQ) et la SQ avaient établi au fil de leurs discussions que trois groupes de camionneurs s'apprêtaient à rouler vers la ville de Québec. Le SPVQ était en communication constante avec les organisateurs des différents convois qui convergeaient vers la ville. Les organisateurs des manifestations collaboraient avec le SPVQ et lui avaient assuré qu'ils respecteraient les mesures mises en place par la police.

Des manifestations en appui au Convoi de la liberté d'Ottawa se sont déroulées du 3 au 6 février 2022. Environ 10 000 manifestants ont convergé vers l'Assemblée nationale. C'est le samedi 5 février qu'ils étaient le plus nombreux, avec 2 000 personnes devant l'Assemblée nationale et près de 8 000 autres sur le boulevard René-Lévesque, entre les avenues Honoré-Mercier et Claire-Fontaine. Parce que la foule était très nombreuse, le SPVQ a fermé les principales artères autour de l'Assemblée nationale et il s'est abstenu de dresser des contraventions de stationnement. La SQ a signalé que l'ambiance était festive. La plupart des manifestants avaient quitté la ville avant la soirée du 6 février.

Pour les manifestations du 3 au 6 février 2022, le SPVQ attendait au maximum 10 000 personnes. Il avait préparé un plan progressif qui prévoyait le déploiement des forces policières en fonction du nombre de personnes et de véhicules lourds présents. Le plan prévoyait le déploiement de forces policières mobiles à la périphérie de la ville et leur intervention, si nécessaire, lors du trajet des convois vers l'Assemblée nationale. Le Carnaval de Québec battait son plein durant cette période et des espaces piétonniers étaient déjà délimités dans la ville. Des postes de commandement ont été installés pour permettre aux policiers de surveiller les événements et d'intervenir au besoin. Les agents du SPVQ devaient redoubler de vigilance autour des hôpitaux et des bureaux de services sociaux. La SQ a affecté des véhicules de patrouille et des sentinelles à l'Assemblée nationale, et elle a rendu disponibles d'autres effectifs. La SQ a déployé une structure des mesures d'urgence du 3 au 6 février pour surveiller les convois en route vers Québec et le rassemblement autour de l'Assemblée nationale. La SQ avait aussi prévu un centre de contrôle, un poste de commandement à l'Assemblée nationale, trois centres opérationnels ainsi qu'un plan opérationnel de protection des bâtiments législatifs.

Le 16 février 2022, la SQ a indiqué qu'il y avait une vingtaine de convois dans la province, mais qu'aucun n'obstruait d'infrastructure essentielle. Le 16 février aussi, la GRC et des renseignements émanant de sources ouvertes parlaient de manifestants qui projetaient de bloquer le poste frontalier St-Bernard-de-Lacolle. La SQ, service de police compétent dans cette région, a préparé une évaluation des risques et un plan opérationnel en réponse à cette menace. En application de ce plan, la SQ a créé des points de contrôle et a contrôlé la circulation sur la route menant au poste frontalier. Cette opération a été largement publicisée. Il n'y a finalement eu aucun blocage.

Avant une manifestation prévue pour le 19 février, le maire de Québec a octroyé au SPVQ de nouveaux pouvoirs concernant le contrôle de la circulation et l'interdiction de consommer de l'alcool. Le SPVQ et la SQ ont harmonisé leurs opérations et ont tiré profit de l'expérience des événements des 5 et 6 février pour améliorer leur réponse à la manifestation prévue le 19 février. Même si elle n'avait aucune information crédible

sur un blocage des ponts de Québec et Pierre-Laporte, la SQ s'est dotée d'un plan de contingence pour faire face à cette éventualité. CRQ s'est également préparé à intervenir durant les manifestations à la demande des autorités policières. Des clôtures ont été installées autour de l'Assemblée nationale, certains de ses points d'accès ont été fermés et des agents de la SQ montaient la garde à différents endroits.

Comme prévu, une grande manifestation a eu lieu le 19 février 2022 devant l'Assemblée nationale. Le SPVQ a escorté le convoi de véhicules dès son arrivée dans la ville. Le centre de contrôle des mesures d'urgence de la SQ a été à l'œuvre du 18 au 20 février pour surveiller les manifestations et déployer des sentinelles et des pelotons de la SQ autour de l'Assemblée nationale. Comme pour les manifestations des 5 et 6 février, la SQ avait un plan détaillé pour assurer la sécurité de l'Assemblée nationale. Au terme de négociations, la police et les manifestants ont convenu de deux périodes précises pour faire entendre les klaxons des camions, des tracteurs et des camions à semi-remorque stationnés devant l'Assemblée nationale le 19 février. La plupart des manifestants ont respecté les règles et ils ont stationné leurs véhicules aux endroits désignés. La manifestation s'est dispersée dans l'après-midi du 20 février. Les policiers ont arrêté huit personnes et dressé 167 contraventions.

La SQ a attribué la différence dans le nombre de manifestants entre la manifestation des 5 et 6 février (10 000) et celle du 19 février (3 000) à l'assouplissement progressif des mesures sanitaires par le gouvernement du Québec au cours de cette période. De fait, le 14 février 2022, la plupart des mesures en place au Québec avaient été levées. La police québécoise a appliqué les lois et les règlements municipaux existants et n'a pas eu recours aux pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*.

8. Nouveau-Brunswick

À partir de la mi-janvier 2022, le Nouveau-Brunswick a été le théâtre de plusieurs manifestations contre les obligations vaccinales. Plusieurs de ces manifestations étaient liées au convoi de l'Est du Canada qui a rallié Ottawa en passant par le

Nouveau-Brunswick. Certains de ces événements ont beaucoup perturbé la circulation, notamment le 22 janvier, près de l'hôtel de ville de Fredericton, où la circulation a été perturbée pendant deux heures; le 23 janvier, au centre-ville de Moncton, où environ 1 500 personnes ont perturbé la circulation pendant trois heures environ; et le même jour, à la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, où 200 personnes ont perturbé la circulation par intermittence pendant tout l'après-midi.

En fin janvier, des manifestations ont eu lieu à la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse et au poste frontalier Nouveau-Brunswick-Maine, mais les blocages n'ont pas duré plus d'une heure et demie à cause de mauvaises conditions météorologiques. Il y a aussi eu des convois et des manifestations de petite taille à Fredericton, à Moncton, à Saint-Jean, à Bathurst, à Quispamsis (devant la résidence du premier ministre) et à Grand-Sault durant la semaine du 4 au 10 février. Cependant, aucune menace pour la sécurité du public ou des policiers n'a été signalée.

En prévision d'autres perturbations, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a modifié son ordonnance existante en vertu de sa *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'y inclure des interdictions de blocage et d'autres restrictions connexes. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick savait par des policiers et des sources publiques que certaines manifestations pouvaient être illégales. La crainte était que des manifestants prennent pour cible des infrastructures essentielles, surtout les réseaux de transport. Les modifications à l'ordonnance visaient à promouvoir la sécurité publique, à maintenir la paix et à protéger les infrastructures essentielles sans limiter indûment le droit de manifester.

Une manifestation de quatre jours prévue devant l'Assemblée législative, au centre-ville de Fredericton, a débuté le 11 février 2022. Un convoi de véhicules venus de tout le Nouveau-Brunswick s'est formé devant la station-service Big Stop et le restaurant Blue Canoe et s'est ensuite dirigé vers la ville. La Ville de Fredericton, le personnel des services d'urgence provinciaux, le ministère de la Justice et de la Sécurité publique, le Bureau du conseiller provincial en matière de sécurité, ainsi que

les services de police de Fredericton et d'autres municipalités ont géré conjointement la manifestation.

Le 11 février, les policiers ont mis en place quatre barrages à proximité de l'Assemblée législative et 15 postes de contrôle aux entrées de la ville. Les camions lourds devaient s'arrêter aux postes de contrôle routier pour une vérification de leur manifeste. Si le manifeste n'indiquait pas que le conducteur devait se rendre à Fredericton pour affaires, il était refoulé. Tous les véhicules personnels pouvaient passer. Le 12 février, environ 700 personnes manifestaient au centre-ville de Fredericton. La mairesse, Kate Rogers, a dit que les manifestations étaient pacifiques. Pour la plupart, les plaintes des résidents étaient liées au bruit des klaxons.

Le 13 février, il ne restait qu'une cinquantaine de personnes et moins d'une dizaine de véhicules sur place. La police de Fredericton a saisi trois camions pour des infractions à la *Loi sur les mesures d'urgence*, elle a dressé des contraventions pour des blocages partiels de la circulation interdits par la Loi, et elle a arrêté deux personnes pour violation de la paix. La GRC a déclaré que les activités d'application de la loi ont permis de réduire la congestion routière. Un petit groupe de manifestants est resté devant l'Assemblée législative jusqu'au 15 février.

Le 19 février, il y a eu des manifestations à Fredericton, devant l'Assemblée législative, et à Moncton, et une opération escargot partie de Hampton s'est arrêtée devant la résidence du premier ministre à Quispamsis.

9. Nouvelle-Écosse

Autour du 15 janvier 2022, des fonctionnaires du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse ont commencé à recevoir par l'intermédiaire des médias sociaux des renseignements selon lesquels des manifestants préparaient pour le 29 janvier, en appui au Convoi de la liberté, un blocage de la route 104 à la frontière entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ou à proximité. Les 20 et 21 janvier,

d'autres comptes rendus de situation et un examen des médias sociaux confirmaient que le blocage prévu réunirait beaucoup de participants.

La route 104, qui est le principal axe routier entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, relie cette dernière au reste du Canada atlantique et du pays. Il s'agit de la principale route terrestre pour se rendre en Nouvelle-Écosse et en sortir; elle est essentielle pour la chaîne d'approvisionnement de la province. Un blocage de la route 104 entraînerait des retards importants dans la circulation des personnes et des marchandises à destination de la province ou en provenance de celle-ci et, dans le cas de certains produits, comme le poisson et le homard, il ajouterait un risque de détérioration. Cette route est aussi un corridor de transport pour le personnel des services d'urgence, les travailleurs de la santé et les médecins qui vont travailler dans les hôpitaux et les cliniques de la région.

Des manifestants protestant contre les mesures de santé publique avaient déjà bloqué la route 104 en juin 2021. En raison de ce blocage, la frontière interprovinciale avait été complètement fermée, ce qui avait eu des répercussions importantes sur la circulation des personnes, des marchandises et des approvisionnements passant par cette frontière.

La réponse du gouvernement de la Nouvelle-Écosse au blocage prévu de janvier 2022 s'appuyait sur l'expérience du blocage de juin de l'année précédente. Le gouvernement a commencé à organiser dès le 21 janvier des « réunions opérationnelles du vendredi » auxquelles participaient un certain nombre de représentants des forces de l'ordre et du gouvernement.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a instauré des réunions opérationnelles du vendredi pour favoriser une meilleure compréhension des mesures d'atténuation entreprises en lien aux blocages à travers la province. À la première de ces réunions, la police d'Amherst et la GRC ont présenté leurs plans opérationnels. Après la réunion, la Division H (Nouvelle-Écosse) et la Division J (Nouveau-Brunswick) de la

GRC étaient en contact et se communiquaient des renseignements opérationnels concernant la frontière interprovinciale.

Pendant la semaine du 26 janvier 2022, les autorités de la Nouvelle-Écosse ont continué de recevoir la confirmation qu'un blocage de la frontière se préparait. Le 28 janvier, en réponse, le ministère des Affaires municipales et du Logement a publié une directive en application de l'*Emergency Management Act* interdisant expressément d'arrêter, de garer ou de conduire un véhicule de manière à créer un blocage partiel ou complet de la circulation normale sur une route, une rue ou une autoroute, ou à contribuer à un tel blocage, avec des mesures supplémentaires concernant la route 104 et la frontière interprovinciale. La directive interdisait aussi de financer, organiser, aider, encourager ou appuyer l'interruption de la circulation normale.

Le blocage de la frontière était prévu pour le 29 janvier, mais il y a eu ce jour-là une tempête de neige qui a entraîné la fermeture de sections de la route 104. La plupart des véhicules n'ont pas pu rejoindre le lieu prévu de la manifestation, qui n'a finalement pas eu lieu.

D'autres manifestations de solidarité avec le Convoi de la liberté d'Ottawa ont été organisées dans toute la Nouvelle-Écosse, mais aucune n'a eu d'incidence majeure sur le fonctionnement des infrastructures. Il y a eu ainsi :

- a. un convoi escargot à Halifax le 6 février;
- b. le 11 février, des manifestants à bord d'une douzaine de véhicules ont bloqué l'accès aux postes de péage des installations de Marine Atlantique, à North Sydney. La manifestation n'a pas nui aux opérations;
- c. le 12 février, une manifestation du même genre a perturbé la circulation vers le traversier à la gare maritime;

- d. toujours le 12 février, des manifestations ont eu lieu à Halifax, dans la région d'Enfield, à Yarmouth et à Amherst, près de la frontière entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick;
- e. le 21 février, un convoi escargot d'environ 170 véhicules a défilé dans Yarmouth et les participants y ont ensuite tenu un rassemblement;
- f. du 19 au 21 février, des manifestants venus de partout dans la province ont formé un convoi escargot de 50 à 75 véhicules. Le convoi est passé par Greenwood, Digby, Yarmouth, Bridgewater et Halifax où, le 20 février, les participants ont grossi les rangs des manifestants déjà en place sur la colline de la Citadelle. Le 21 février, le convoi a mis le cap sur Antigonish, et s'y est dispersé. La GRC n'a signalé aucun incident.

Comme pour la réponse aux manifestations de la route 104, la réponse du gouvernement de la Nouvelle-Écosse à ces autres manifestations comprenait la planification opérationnelle d'organismes interprovinciaux, la coordination intergouvernementale et la mise en œuvre de directives prises en vertu de son *Emergency Management Act*. La réponse du gouvernement prévoyait aussi le déploiement de policiers en uniforme pour faire une démonstration de force. La Nouvelle-Écosse estime que ces mesures ont permis de protéger les infrastructures essentielles et empêché l'installation de blocages sur les routes et les autoroutes.

10. Manifestations dans d'autres pays

Le Convoi de la liberté a inspiré des manifestations dans de nombreux endroits au Canada : des points d'entrée, des capitales provinciales et de plus petites municipalités ont tous connu des manifestations qui, comme celles d'Ottawa, critiquaient les mesures de santé publique et se déclaraient motivées par la « liberté ». Cependant, les manifestations du Convoi de la liberté semblent avoir trouvé un écho au-delà des frontières du Canada et avoir inspiré des manifestations dans d'autres pays. Affaires

mondiales Canada a pris note de ces manifestations étrangères, craignant qu'elles ternissent la réputation du Canada à l'étranger. La sous-ministre déléguée des Affaires étrangères Cindy Termorshuizen a expliqué qu'Affaires mondiales Canada avait évalué le préjudice réputationnel que représentait l'utilisation du drapeau canadien à l'étranger comme symbole de mépris du droit.

La plus grande manifestation étrangère apparemment inspirée par le Convoi de la liberté s'est déroulée à Wellington, en Nouvelle-Zélande. À la mi-février 2022, quelque 3 000 manifestants ont campé autour des édifices du Parlement à Wellington, bloquant l'accès routier à l'enceinte parlementaire. Les manifestants se sont de plus en plus enracinés, forts de cuisines bien approvisionnées, d'un centre médical et même d'une garderie. Ils ont, de plus, hissé des drapeaux canadiens, ainsi que des drapeaux portant le nom de l'ancien président américain Donald Trump.

Les manifestations néo-zélandaises étaient les plus importantes, mais ce n'étaient pas les seules à l'étranger où le drapeau canadien ou d'autres allusions à la manifestation du Convoi de la liberté étaient bien en vue. Des manifestations de moindre ampleur ont également eu lieu à Paris, à La Haye et à d'autres endroits.



Le financement des manifestations

1. Introduction

Pour faire venir des centaines de personnes de l'autre bout du pays et les installer pendant des semaines dans la capitale nationale, il a fallu fournir de tout. Cela allait du carburant aux services de buanderie, en passant par du matériel de cuisine, de la nourriture, de l'hébergement, des toilettes portatives et des tentes. Les manifestants ont aussi apporté différents biens non essentiels, notamment la scène et le système de son installés sur la rue Wellington, un bain-tourbillon et même un château gonflable. Qu'il ait été acheté ou donné, le soutien matériel nécessaire à ces manifestations était considérable.

À l'époque des manifestations, l'attention du public était en grande partie centrée sur l'histoire de Tamara Lich et des 10 millions de dollars canadiens qu'elle avait recueillis en ligne à l'appui du Convoi de la liberté. Des sociétés telles que GiveSendGo sont devenues des noms familiers et le « financement étranger » faisait l'objet de débats animés. Cette collecte de fonds a attiré l'attention non seulement des médias et du public, mais aussi celle des gouvernements et des organismes d'application de la loi qui ont alors déployé des efforts considérables pour cibler les collectes de fonds afin de couper les ressources des manifestants et de mettre fin à leurs activités. De nombreuses requêtes judiciaires ont été déposées devant différentes instances en février 2022 afin de restreindre ou de geler les dons aux manifestants. En même temps, des acteurs privés du système financier se sont employés à restreindre l'accès des manifestants aux dons. Des plateformes de sociofinancement aux banques et aux services de traitement des paiements, de nombreuses entités non gouvernementales

ont usé de leur propre pouvoir pour ne pas verser aux manifestants les millions de dollars qu'ils avaient amassés.

Malgré l'attention portée à la campagne de sociofinancement de M^{me} Lich, ce n'est finalement pas ce qui a financé les manifestations. Sur les millions de dollars qu'elle a récoltés, elle semble n'avoir eu accès qu'à quelques milliers de dollars. Un soutien financier plus important aux manifestations est venu de campagnes de sociofinancement moins connues, de virements de fonds par courriel, de cryptomonnaies et de simples dons d'argent, de services et de biens.

Dans ce chapitre, je décris ce que la Commission a appris non seulement sur la campagne de sociofinancement du Convoi de la liberté, mais aussi sur les nombreux autres moyens par lesquels les manifestations d'Ottawa ont été financées¹.

2. Les collectes de fonds à l'ère numérique

Le soutien financier aux manifestations d'Ottawa a été un exercice tout en contraste. Une grande partie du soutien a été fourni par des dons en personne, sous forme d'argent ou de biens. Parallèlement, les organisateurs utilisaient des technologies pour recueillir d'importantes sommes d'argent auprès de milliers de donateurs du monde entier. Pour comprendre les différentes façons dont l'argent a été recueilli, viré, dépensé et retenu, il est utile d'avoir une connaissance élémentaire des nombreux outils et entités en jeu dans la collecte de fonds en ligne. Il s'agit notamment des plateformes de sociofinancement, des services de traitement des paiements, des virements de fonds par courriel et des cryptomonnaies.

Une plateforme de sociofinancement est un service en ligne qui permet à des particuliers ou à des groupes de solliciter les dons de plusieurs donateurs. Ces

¹ La majeure partie de ce chapitre est fondée sur des éléments de preuve présentés à la Commission dans le rapport sommaire intitulé *Les collectes de fonds en soutien aux manifestants*, COM.OR.00000005.FR.

plateformes permettent à un organisateur de créer une campagne à l'appui d'un bénéficiaire. Le bénéficiaire peut s'agir de la personne qui crée une campagne ou d'une autre personne que l'organisateur souhaite aider. La campagne sollicite des dons auprès de personnes qui consultent sa page Web, laquelle est habituellement hébergée sur le site Web de la plateforme. Les plateformes de sociofinancement aident souvent les organisateurs à intégrer leur campagne dans les médias sociaux, ce qui permet d'attirer plus de donateurs. Les visiteurs du site Web peuvent consulter des renseignements sur la collecte de fonds et disposent de moyens simples de faire un don. En fonction de la plateforme, les dons peuvent être anonymes ou pas. GoFundMe et GiveSendGo, dont nous parlerons longuement dans ce chapitre, sont des exemples de plateformes de sociofinancement.

La plupart des plateformes de sociofinancement ont pour rôle d'apporter une dimension sociale à la collecte de fonds. Plutôt que d'accepter des paiements en ligne, de conserver les fonds ou de les virer sur le compte bancaire d'un bénéficiaire, les collecteurs de fonds utilisent les plateformes pour diffuser leur message, attirer des donateurs et offrir une expérience utilisateur conviviale. Le réel travail du virement de fonds est effectué par des entités appelées « services de traitement des paiements ». Un service de traitement des paiements gère les opérations financières électroniques entre les marchands et les établissements financiers. Dans le cas du sociofinancement, les services de traitement des paiements font le pont entre les donateurs et les bénéficiaires, en servant de médiateur pour les opérations entre différents établissements financiers. Comme le montre l'examen fait dans ce chapitre, les services de traitement des paiements jouent un rôle souvent invisible et pourtant très important dans la collecte de fonds en ligne. Stripe Inc. et sa filiale canadienne Stripe Payments Canada Limited (collectivement, « Stripe ») étaient les principaux services de traitement des paiements pour GoFundMe et GiveSendGo.

Outre les campagnes de sociofinancement, d'autres moyens en ligne permettent de collecter des dons, les plus connus étant peut-être les virements de fonds par courriel. Depuis des années, les Canadiens peuvent envoyer de l'argent par des services

bancaires en ligne en associant leurs adresses électroniques à un compte bancaire. Au moyen de sites Web, des médias sociaux ou même par le bouche-à-oreille, des particuliers peuvent annoncer qu'ils acceptent des dons à une adresse électronique donnée, ce qui permet à presque tous ceux qui ont un compte dans un établissement financier canadien de leur envoyer de l'argent par voie électronique.

Les cryptomonnaies, également appelées cryptoactifs ou monnaies virtuelles, ne sont pas universellement comprises. Bien des gens ont entendu parler de « Bitcoin », peu en connaissent le fonctionnement. En termes simples, une cryptomonnaie est un actif ou un jeton numérique qui peut servir à plusieurs fins et être utilisée notamment comme moyen d'échange, à l'instar des monnaies conventionnelles telles que le dollar. Les cryptomonnaies sont détenues dans un « portefeuille » électronique protégé par un mot de passe et identifié par une adresse en ligne unique. Il existe plusieurs manières d'acheter, d'échanger et de vendre des cryptomonnaies. Les plateformes d'échange de cryptomonnaies permettent à leurs détenteurs de convertir des cryptomonnaies en devises « ordinaires », par exemple en dollars. Ces plateformes ressemblent à des comptes de courtage en ligne qui permettent aux particuliers d'acheter et de vendre des actions et des obligations. Il est possible aussi d'échanger des cryptomonnaies directement entre particuliers.

Quiconque détient un compte bancaire ou de courtage en ligne comprend l'idée de posséder et de gérer de l'argent et des actifs en ligne. Cependant, les cryptomonnaies diffèrent de ces comptes en ceci qu'elles ne nécessitent pas l'intervention d'un établissement financier. Si de nombreuses personnes détiennent des cryptomonnaies dans des portefeuilles en ligne hébergés par un tiers, elles peuvent aussi les détenir dans un portefeuille qu'elles sont les seules à contrôler, ce qui leur permet d'en envoyer et d'en recevoir sans intermédiaire. L'absence d'intermédiaires peut compliquer la réglementation des opérations en cryptomonnaies. Sans une entité telle qu'une plateforme d'échange, il est difficile d'empêcher des particuliers d'échanger des cryptomonnaies, tout comme il est difficile d'empêcher deux particuliers d'échanger de la monnaie physique. Comme les cryptomonnaies sont échangées en ligne, et que

les opérations peuvent se faire de manière anonyme entre des personnes situées n'importe où dans le monde, ces opérations de pair à pair sont encore plus difficiles à surveiller.

La nature de la « chaîne de blocs » est une autre distinction importante entre ces actifs et les autres services financiers en ligne². Une chaîne de blocs est un grand livre distribué qui rapporte chaque opération impliquant une cryptomonnaie donnée. Ces grands livres sont « distribués » dans le sens où il n'y a pas de point de contrôle central. Le contenu d'une chaîne de blocs est le résultat d'un code informatique sophistiqué qui crée un consensus entre des milliers de participants sur les opérations qui ont réellement eu lieu et, par conséquent, sur la localisation des cryptomonnaies. La chaîne de blocs est aussi publique : toute personne disposant d'un ordinateur peut l'examiner et voir chaque opération. Cependant, la chaîne de blocs ne précise pas qui contrôle les portefeuilles numériques participant à une opération donnée. Les opérations en cryptomonnaies sont donc à la fois transparentes et anonymes.

3. Les premières collectes de fonds « Convoi de la liberté 2022 »

Afin de recueillir des fonds pour financer le convoi qui se rendait à Ottawa, M^{me} Lich a créé une campagne de sociofinancement sur GoFundMe le 14 janvier 2022, ainsi qu'une campagne de virement de fonds par courriel, annoncée sur la page Facebook du Convoi de la liberté à partir du 18 janvier. Ces deux campagnes ont été mises sur pied pour recevoir des dons sur un compte d'épargne existant dont M^{me} Lich était titulaire à la Banque Toronto-Dominion (la Banque TD). Ce compte a été créé au nom de M^{me} Lich le 4 mars 2020.

Quand elle a créé la campagne sur GoFundMe, M^{me} Lich a dû rédiger une description expliquant l'objectif de la collecte de fonds. Cette description allait être modifiée

² Il serait plus juste de parler de « chaînes de blocs », puisqu'il en existe plusieurs.

plusieurs fois au fil de la campagne. Voici ce qu'elle disait le 14 janvier 2022 en fin de journée :

[TRADUCTION]

Chers concitoyens canadiens, le temps des abus de pouvoir politiques est révolu. Le gouvernement actuel applique des règles et des obligations qui détruisent les fondements de nos entreprises, de nos industries et de nos moyens de subsistance. Les Canadiens font partie intégrante de l'humanité et ont contribué de nombreuses manières à façonner la planète.

Nous sommes un pays pacifique qui, dans le monde entier, aide à protéger les peuples contre les gouvernements tyranniques qui les oppriment. Eh bien, c'est notre tour à présent. Nous portons notre combat aux portes du gouvernement fédéral et nous exigeons qu'il mette fin à toutes les restrictions imposées à nos concitoyens. Des petites entreprises et des foyers sont détruits; des personnes sont maltraitées et se voient refuser des produits de première nécessité qui leur permettraient de survivre. Il est de notre devoir de Canadiens de mettre fin à ces restrictions. C'est impératif. Sinon, notre pays ne sera plus le pays que nous avons appris à aimer. Nous le faisons pour les générations futures et pour préserver le Canada tel que nous l'avons toujours connu.

Nous demandons des dons pour aider à couvrir le coût du carburant, de la nourriture et de l'hébergement afin d'atténuer la pression de cette tâche ardue. Mais c'est un petit prix à payer pour nos libertés. Nous vous remercions toutes et tous de vos dons, et sachez que vous aidez à redonner à notre pays sa splendeur passée³.

³ Historique des modifications concernant le fonds, GFM00000001, p. 32.

La campagne du Convoi de la liberté 2022 a retenu l'attention de GoFundMe dans les heures qui ont suivi son lancement, en raison de la vitesse à laquelle elle a attiré des dons. Après avoir examiné la campagne, GoFundMe a commencé à douter de la capacité de M^{me} Lich de répartir les fonds conformément à la description de la campagne. Les modalités d'utilisation de GoFundMe exigent que tous les fonds recueillis dans une campagne soient utilisés conformément à l'objectif de la campagne en ce qui concerne qui reçoit l'argent et comment il est dépensé. Ces règles existent pour que les donateurs puissent se fier à la description de la campagne lorsqu'ils décident d'y contribuer. GoFundMe souhaitait que M^{me} Lich lui fournisse plus de renseignements sur les mesures qu'elle prendrait pour faire en sorte que les fonds recueillis aillent aux camionneurs pour les rembourser du coût du carburant. L'« Équipe VIP » de GoFundMe qui était chargée de la collecte de fonds très médiatisée a communiqué une première fois avec M^{me} Lich le 16 janvier 2022 pour lui demander ces renseignements.

Vers cette date, M^{me} Lich a appris que des personnes voulaient faire des dons, mais sans passer par GoFundMe, c'est alors qu'elle a aussi lancé une campagne de dons par courriel. Le 14 janvier 2022, elle a relié l'adresse électronique tbofconvoy2022@protonmail.com au compte de la Banque TD, qui était aussi relié à la collecte de fonds sur GoFundMe. Quatre jours plus tard, le 18 janvier, elle a ajouté financeconvoy2022@protonmail.com comme deuxième adresse électronique reliée au compte. L'établissement d'un lien avec ces adresses lui permettait de déposer automatiquement sur le compte de la Banque TD les dons versés en argent par courriel. Le 18 janvier, M^{me} Lich a publié la deuxième adresse sur la page Facebook du Convoi de la liberté 2022 et a immédiatement commencé à recevoir des dons.

Le même jour, la description de la campagne sur GoFundMe a été modifiée afin d'y ajouter des renseignements sur la façon dont l'argent serait utilisé et distribué :

[TRADUCTION]

** Les fonds recueillis seront distribués à nos camionneurs pour les aider à couvrir les frais de l'expédition **

** Les fonds seront distribués par virement électronique (de préférence), mais ils peuvent aussi être envoyés par chèque, si cela est absolument nécessaire **

** *Les fonds serviront avant tout à aider à couvrir le coût du carburant pour nos camionneurs; ils serviront à aider pour la nourriture, au besoin, et pour les frais d'hébergement, si nécessaire**⁴

Le 22 janvier 2022, la description a été modifiée de nouveau afin d'ajouter le texte suivant :

[TRADUCTION]

Afin d'éviter les problèmes, les braves gens de GoFundMe verseront directement l'argent de vos généreux dons à notre fournisseur de carburant en gros, ils sont en train d'en régler les détails, ce qui signifie que votre argent chèrement gagné ira directement au destinataire prévu, sans passer par personne d'autre. Le solde des dons sera versé à une organisation d'anciens combattants crédible, choisie par les donateurs⁵.

Pour sa part, GoFundMe avait encore des préoccupations à propos de la campagne, surtout au sujet de la promesse de faire don du solde de fonds à une organisation d'anciens combattants choisie par les donateurs. À cette date, des milliers de donateurs avaient contribué à la campagne et on ne voyait pas très bien comment les organisateurs allaient obtenir l'approbation « des donateurs » à une quelconque proposition.

⁴ Historique des modifications concernant le fonds, GFM00000001, p. 30.

⁵ Historique des modifications concernant le fonds, GFM00000001, p. 22.

GoFundMe n'avait encore rien versé des dons à M^{me} Lich et les fonds étaient conservés sur les comptes bancaires détenus auprès de HSBC Canada par Stripe, le service de traitement des paiements de GoFundMe. Un comité de bénévoles aidait alors M^{me} Lich à gérer la collecte de fonds, y compris les communications avec GoFundMe. Le comité avait demandé à GoFundMe de débloquer des fonds, mais la société avait besoin au préalable de plus d'assurances sur la façon dont l'argent serait utilisé. Le 26 janvier, GoFundMe a envoyé par courriel au comité une série de questions, dont la plus importante était de savoir si les organisateurs avaient l'intention de rembourser uniquement les frais de carburant des camionneurs ou s'ils avaient l'intention de couvrir aussi la nourriture et le logement. Elle demandait aussi des copies des documents que les organisateurs avaient l'intention d'utiliser pour faire le suivi des demandes de remboursement. Le comité a fourni les renseignements et les documents demandés et, en même temps, a demandé à GoFundMe un premier débloqué de 1 000 000 \$ CA afin de pouvoir commencer à rembourser les camionneurs.

La dernière étape avant que GoFundMe verse les fonds sur le compte bancaire de M^{me} Lich était de lui faire signer une « lettre d'attestation » confirmant qu'elle n'utiliserait les fonds que conformément à la description de la campagne. La lettre confirmait également l'existence d'un comité des finances de cinq personnes responsable des fonds et exigeait que le comité obtienne des bénéficiaires des documents prouvant qu'ils avaient droit à des fonds. Enfin, la lettre exigeait que les fonds soient distribués par virement électronique, afin de permettre un meilleur suivi des paiements. Le 27 janvier 2022, GoFundMe a envoyé la lettre à M^{me} Lich qui l'a signée le même jour⁶.

Après avoir reçu la lettre d'attestation, GoFundMe a demandé à Stripe de procéder au paiement de 1 000 000 \$ CA sur le compte de la Banque TD de M^{me} Lich et a informé les organisateurs du paiement. Toutefois, les fonds ne sont arrivés sur le compte de M^{me} Lich que le 2 février 2022 à cause du temps qu'a mis Stripe à effectuer le virement. Au cours de l'enquête de la Commission, des représentants de Stripe et de

⁶ Lettre d'attestation de GoFundMe, datée du 27 janvier 2022, GFM00000156.

GoFundMe ont fourni des renseignements contradictoires sur la raison de ce retard. GoFundMe a mis en cause une erreur humaine de la part de Stripe. Stripe a déclaré que GoFundMe lui avait demandé de suspendre l'opération, puis avait de nouveau donné son feu vert. Je n'ai pas de motif clair pour préférer une version à l'autre, mais cet élément n'est pas déterminant.

Il est évident que M^{me} Lich n'a jamais été en mesure d'utiliser cet argent. Une série de mesures prises par GoFundMe et la Banque TD ont empêché M^{me} Lich de recevoir des fonds supplémentaires ou de retirer les fonds qu'elle avait reçus. Puis des procédures judiciaires, d'abord par le procureur général de l'Ontario, puis par une résidente d'Ottawa, Zexi Li – la représentante proposée dans le recours collectif contre les organisateurs du convoi – ont encore empêché d'accéder à cet argent. Par suite de ces mesures, l'argent a fini par être viré à un séquestre tiers pour être conservé en attendant l'issue d'une poursuite civile toujours en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

Avant de passer à ces événements, il est nécessaire de discuter d'une collecte de fonds entièrement différente qui s'est déroulée parallèlement à la campagne de M^{me} Lich, soit Adopt-A-Trucker, créée par Chris Garrah. Bien que très médiatisée, la campagne Adopt-A-Trucker a suscité moins d'attention que la campagne de M^{me} Lich. Paradoxalement, le fait d'être moins connue a permis à la campagne Adopt-A-Trucker de mieux réussir que la campagne de M^{me} Lich à mettre de l'argent dans les mains de participants au mouvement de protestation.

4. Adopt-A-Trucker

Chris Garrah habitait Mallorytown (Ontario) et travaillait comme entrepreneur et pompier volontaire. Pendant la pandémie de COVID-19, il a créé un site Web – warroomcanada.net – qu'il a utilisé pour produire des reportages citoyens sur la pandémie, en particulier sur les manifestations contre les mesures de santé publique. En mi-janvier 2022, M. Garrah a participé à un appel Zoom avec plusieurs des

premiers organisateurs du Convoi de la liberté au cours duquel ils ont discuté de l'organisation des convois et de la planification locale à Ottawa pour leur arrivée. Bien qu'il n'était pas résident d'Ottawa, M. Garrah se trouvait plus près de la ville que les autres organisateurs et pouvait agir en tant que « personne sur le terrain » pour aider à préparer l'arrivée des participants au convoi. M. Garrah a accepté de jouer ce rôle.

Le travail de M. Garrah a pris deux formes principales : organiser des bénévoles locaux pour fournir de la nourriture, des douches et des vêtements; et récolter des fonds pour aider à payer ce soutien local. M. Garrah a baptisé ce travail du nom de campagne Adopt-A-Trucker et, comme Tamara Lich, il a utilisé le sociofinancement et les virements de fonds par courriel pour récolter des fonds. Contrairement à M^{me} Lich, Adopt-A-Trucker a aussi sollicité des cryptomonnaies.

M. Garrah a créé la campagne de sociofinancement sur une plateforme appelée GiveSendGo le 18 janvier 2022. La campagne était reliée à un compte qu'il avait ouvert à la Banque Royale du Canada (RBC). La description publiée sur la page de la campagne du site GiveSendGo traitait non seulement de l'objectif de la collecte de fonds Adopt-A-Trucker, mais aussi de l'aspect de bénévolat de l'initiative :

[TRADUCTION]

Nous, membres de WarRoomCanada, avons lancé Adopt-a-trucker à Ottawa, dans le cadre du Convoi 2022 qui arrivera le 28 janvier 2022. Nous avons le soutien de Pat King et de Canada Unity. Ces personnes auront besoin d'un logement, d'eau, de nourriture et de navettes. Tout don serait fantastique! Les camionneurs auront besoin d'hébergements. Il s'agit d'un rassemblement pancanadien pour mettre un terme à toutes les restrictions, afin que le CANADA soit de nouveau libre et pour retrouver ce que nous appelons la liberté. Cette initiative s'adresse à tous ceux et celles qui veulent participer, mais qui ne peuvent pas être là en personne. Elle vous permet de faire partie de ce mouvement, et tout ce que nous mettons en œuvre maintenant nous rapprochera un

peu plus du moment où nous retrouverons TOUS nos droits et libertés constitutionnels. Nous avons aussi besoin de bénévoles sur place, à Ottawa. Envoyez un courriel si vous êtes intéressé. Il y a des besoins à tous les niveaux de la logistique, comme la préparation de repas, des génératrices, des douches, la sécurité et des cônes de circulation, etc. keepcanada@protonmail.com ou janetseto@protonmail.com⁷.

Bien que la page GiveSendGo n'ait pas tardé à recueillir des fonds, elle n'était pas un outil idéal pour coordonner les bénévoles de la région d'Ottawa. Lorsque M. Garrah est arrivé à Ottawa le 25 janvier 2022, il a rencontré un homme identifié comme étant « Serge » (nom de famille inconnu), qui lui a proposé de créer le site Web Adopt-A-Trucker pour aider à coordonner les bénévoles. Ce site Web sollicitait aussi des dons par virement de fonds par courriel à l'adresse donations@adopt-a-trucker.ca, que M. Garrah a reliée au même compte RBC associé à GiveSendGo. Les visiteurs étaient également invités à faire des dons en cryptomonnaies, que « Serge » contrôlait.

Contrairement à M^{me} Lich, M. Garrah n'a pas eu de difficulté au départ à accéder aux dons. Après une période de retenue initiale, Stripe a commencé à verser l'argent à M. Garrah et les dons ont rapidement afflué sur son compte RBC. Entre le 24 janvier et le 11 février, M. Garrah a reçu 18 paiements totalisant 330 470,92 \$ CA. Bien que ce montant soit inférieur au million de dollars canadiens que GoFundMe a débloqués pour M^{me} Lich, la collecte de fonds de M. Garrah a eu plus de succès en définitive parce que les dons étaient accessibles.

5. La campagne du Convoi de la liberté passe à GiveSendGo

Entre le 26 janvier et le 4 février 2022, il y a eu une foule d'activités autour de la campagne de sociofinancement du Convoi de la liberté 2022. Au cours de ces

⁷ Page « Adopt-A-Trucker » sur GiveSendGo, 21 janvier 2022, COM00000571.

10 jours, GoFundMe a suspendu, puis retiré la campagne de financement du Convoi de la liberté de sa plateforme, les organisateurs du convoi ont constitué une société à but non lucratif pour mieux gérer les fonds; la Banque TD a gelé deux comptes bancaires contrôlés par M^{me} Lich et Chris Barber (un autre organisateur du convoi), et une nouvelle campagne de financement a été créée sur GiveSendGo. Il en est résulté une notoriété encore plus grande pour la campagne GiveSendGo, tant du côté des donateurs potentiels que de ceux qui cherchaient à empêcher les manifestants d'avoir accès à cet argent.

5.1 Les préoccupations persistantes de GoFundMe et la suspension de la collecte de fonds

Entre la décision de GoFundMe, le 27 janvier 2022, de verser 1 000 000 \$ CA à M^{me} Lich et l'arrivée de l'argent le 2 février, GoFundMe a continué de communiquer avec le comité de collecte de fonds de M^{me} Lich. Le 28 janvier, ce comité a demandé à GoFundMe ce qu'il devait faire pour débloquer des fonds supplémentaires. GoFundMe a répondu qu'elle avait besoin d'information sur le montant demandé par les organisateurs et sur le montant des dépenses des camionneurs qu'ils comptaient rembourser. GoFundMe a aussi demandé si les organisateurs avaient l'intention d'ouvrir un compte bancaire distinct pour les dons. Dans une série de courriels envoyés par la suite ce jour-là, les organisateurs ont mentionné qu'ils envisageaient d'ouvrir un compte bancaire distinct pour gérer les dons et qu'ils travaillaient désormais avec un comptable. Il s'agissait de Chad Eros.

Chad Eros est un comptable professionnel agréé de la Saskatchewan et un ami de Chris Garrah. Lorsque M. Garrah a appris que les membres du comité des finances du Convoi de la liberté avaient des difficultés avec GoFundMe, il les a dirigés vers M. Eros. Après s'être entretenu avec les membres du comité, M. Eros a accepté de les aider.

À ce stade, GoFundMe ne cherchait pas seulement à confirmer que les organisateurs de la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 se conformeraient à la description

de la campagne. La plateforme commençait aussi à s'inquiéter du fait que la campagne risquait d'enfreindre les modalités de service de GoFundMe, qui interdisent l'objectif explicite ou implicite de promouvoir la haine, la violence, la discrimination et la violation de toute loi. GoFundMe applique ces modalités de service par l'intermédiaire de son équipe responsable de la confiance et de la sécurité, qui surveille les activités des organisateurs et des bénéficiaires des campagnes, tant sur la plateforme qu'ailleurs. Cette équipe a participé à la surveillance de la campagne du Convoi de la liberté 2022 et quand les manifestants ont commencé à arriver à Ottawa, elle a entendu des reportages contradictoires sur leur comportement. Certains médias qualifiaient les activités des manifestants de harcèlement et de violence, tandis que d'autres les qualifiaient de pacifiques.

Cette nouvelle préoccupation concernant le comportement des manifestants à Ottawa a incité GoFundMe à demander aux organisateurs de nouvelles assurances que non seulement les fonds ne serviraient qu'aux fins décrites dans la description de la campagne, mais aussi que rien ne serait versé à des personnes commettant des actes illégaux. Par exemple, le 31 janvier 2022, l'équipe VIP de GoFundMe a envoyé un courriel aux organisateurs de la campagne avec le message suivant :

[TRADUCTION]

Pouvez-vous nous confirmer que les fonds qui ont été recueillis serviront uniquement à rembourser les frais de carburant des participants : 1) qui se rendent à Ottawa (et nulle part ailleurs et avec aucun autre convoi); et 2) qui se joignent à des manifestations pacifiques et licites, c'est-à-dire qui ne commettent pas de vandalisme sur des biens et ne participent à aucun blocage sur des routes ou des autoroutes?

Nous voulons simplement nous assurer que nous sommes toujours sur la même longueur d'onde et qu'il n'y a rien qui pourrait être considéré comme une violation des modalités d'utilisation de GoFundMe⁸.

GoFundMe n'a pas reçu de réponse à ce courriel. La société a relancé les organisateurs dans un autre courriel où elle posait des questions supplémentaires sur la façon dont les fonds avaient été distribués jusqu'à ce jour, combien d'autres fonds seraient distribués, si les organisateurs avaient ouvert un compte bancaire distinct pour les fonds et s'ils avaient l'intention de déclarer officiellement sur la page de la campagne de financement qu'ils ne cautionnaient pas les actes ou les menaces de violence. GoFundMe demandait une réponse dans les 24 heures. Dans son courriel, GoFundMe informait aussi les organisateurs qu'elle avait l'intention de communiquer avec les forces de l'ordre locales à Ottawa :

[TRADUCTION]

Enfin, nous tenons à vous informer que, comme nous le faisons systématiquement en cas de situation potentiellement instable, nous allons contacter la police locale pour avoir des informations sur les individus soupçonnés de s'être livrés à des activités illicites pendant les manifestations. Nous vous transmettrons le maximum d'informations que nous aurons reçues au sujet de ces individus, afin que vous puissiez vous assurer qu'ils ne reçoivent aucun remboursement de votre campagne. Il est très important que les fonds ne soient distribués qu'à ceux qui participent à des manifestations pacifiques, car notre plateforme ne doit pas servir à financer la violence, le vandalisme ou d'autres activités illicites. Cela va à l'encontre de nos modalités d'utilisation⁹.

⁸ Courriel de GoFundMe aux organisateurs de la campagne, 31 janvier 2022, 12 h 46, GFM00000106.

⁹ Courriel de GoFundMe aux organisateurs de la campagne, 1^{er} février 2022, 11 h 55, GFM00000106.

Les organisateurs de la campagne ont répondu à ce courriel en mettant en copie Chad Eros et en disant que ce dernier était le mieux placé pour répondre aux questions de GoFundMe. GoFundMe a répondu un peu plus tard ce même jour en demandant à M. Eros de fournir des renseignements sur le nombre de participants au convoi qui avaient été remboursés jusque-là, les montants remboursés et la somme que les organisateurs demandaient à GoFundMe de débloquer. GoFundMe n'a pas reçu de réponse immédiate à ce courriel.

Le 1^{er} février 2022, l'équipe de GoFundMe responsable de la confiance et de la sécurité a adressé un courriel au Service de police d'Ottawa (SPO) pour établir la communication. La société a demandé au SPO des renseignements sur les personnes que la police d'Ottawa soupçonnait de s'être livrées à des activités criminelles. GoFundMe précisait qu'elle demandait ces renseignements pour pouvoir s'assurer, de concert avec les organisateurs de la campagne, que ces personnes ne recevraient pas d'aide financière. La police a accusé réception du courriel quelques minutes plus tard.

Le 2 février 2022, la haute direction de GoFundMe a décidé de suspendre la campagne du Convoi de la liberté 2022 en attendant une enquête plus approfondie. Cette décision reposait sur l'absence de réponses substantielles du comité de collecte de fonds aux demandes de renseignements et d'assurance de GoFundMe. Pendant la suspension, la campagne est restée visible sur le site Web de GoFundMe, mais un bandeau indiquait qu'elle faisait l'objet d'un examen. Les dons à la campagne et les retraits ont été désactivés.

Les organisateurs de la campagne ont été informés de la décision de GoFundMe par courriel le 2 février. GoFundMe a précisé que la suspension faisait suite à des reportages mentionnant :

[TRADUCTION]

des activités potentiellement illicites auxquelles se seraient livrés des manifestants à Ottawa, et l'absence de réponse à nos multiples demandes de confirmation qu'aucuns fonds de la collecte n'ont été ou ne seront versés à des individus soupçonnés d'actes illicites¹⁰.

5.2 La création de la société Freedom et la collecte de fonds parallèle sur GiveSendGo

Avant la suspension de la campagne sur GoFundMe, Chad Eros s'était efforcé de corriger ce qu'il percevait comme des problèmes dans la configuration initiale de la collecte de fonds. L'un des problèmes les plus importants, selon lui, était que les dons devaient être versés sur le compte bancaire personnel de M^{me} Lich. Lorsque GoFundMe a annoncé au comité des finances qu'il allait débloquer 1 000 000 \$ CA, M. Eros s'est dit préoccupé par le fait qu'une seule personne recevrait l'argent. Il a expliqué qu'il serait préférable que l'argent soit dirigé vers une entité plus appropriée, comme une société à but non lucratif.

Le 30 janvier 2022, M. Eros a donc rencontré M^{me} Lich, l'avocat Jeffrey Rath, Russell Hiebert (ancien député fédéral de la Colombie-Britannique) et Sandy Sable (personne associée au groupe Take Action Canada qui s'opposait aux confinements et à l'obligation vaccinale). Au cours de cette réunion, M. Eros a évoqué la création d'une société à but non lucratif pour gérer l'argent. M. Hiebert a proposé, tant lors de la réunion que dans un courriel ultérieur, de contacter un cabinet d'avocats qu'il connaissait et qui pourrait créer une telle société en une semaine. Pour M. Eros, ce délai était trop long et plus tard dans la journée, il a constitué la société Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation (la société Freedom) en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*. Les premiers

¹⁰ Courriel de GoFundMe aux organisateurs de la campagne, 2 février 2022, 13 h 29, GFM00000160.

administrateurs de la société Freedom étaient Chad Eros et Chris Garrah. D'après ses statuts constitutifs, la société Freedom avait pour objectif :

[TRADUCTION]

Le plaidoyer contre les mesures, les lois, les politiques et les pratiques du gouvernement, des agents du gouvernement et de toute autre organisation ou personnes qui violent les droits et libertés de la personne, en accordant une attention particulière à la création de systèmes de classe au moyen d'obligations, de systèmes, de crédit social (récompenses et punitions pour la conformité au gouvernement), de systèmes de passeport et plus encore¹¹.

M. Eros a informé M^{mes} Lich et Sable et MM. Hiebert et Barber qu'il avait créé la société Freedom et a proposé de l'utiliser comme destinataire des fonds donnés. Il a proposé que l'argent que M^{me} Lich avait reçu soit transféré à la société. Il a aussi proposé des façons de traiter avec GoFundMe et de gérer et dépenser les fonds donnés de manière appropriée. Les organisateurs du convoi ont accepté d'utiliser la société Freedom et Tamara Lich, Benjamin Dichter, Sean Tiessen, Chris Barber et Miranda Gasior ont ensuite été ajoutés comme administrateurs.

Pendant ce temps, un autre groupe cherchait à déplacer la collecte de fonds du Convoi de la liberté de GoFundMe vers une autre plateforme. Deux hommes associés à une plateforme de médias sociaux américaine appelée CloutHub, le fondateur Jeff Brain et l'investisseur et promoteur John Ballard, en ont pris l'initiative. CloutHub n'a finalement pas joué un rôle important dans le projet du Convoi de la liberté, mais sa participation précoce a contribué à faire passer la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 de GoFundMe à GiveSendGo.

¹¹ Certificat de constitution et statuts constitutifs de la société Freedom 2022 Human Rights and Freedoms, GFM00000124.

Le 26 janvier 2022, John Ballard a contacté Jacob Wells, cofondateur de GiveSendGo. M. Ballard a dit à M. Wells qu'il connaissait la campagne du Convoi de la liberté sur GoFundMe et a proposé qu'ils collaborent pour la déplacer vers GiveSendGo au cas où GoFundMe fermerait la campagne.

M. Ballard a contacté M. Eros pour organiser un appel qui aurait lieu le 31 janvier entre lui et un représentant de GiveSendGo afin de discuter du lancement d'une collecte de fonds sur cette plateforme. Le 30 janvier, M. Eros a reçu un appel de James Peloso, qui était associé à Taking Back Our Freedoms, organisation canadienne opposée aux obligations vaccinales. M. Peloso a dit qu'il devrait participer aux appels de collecte de fonds, car il connaissait des donateurs importants qui ne contribueraient pas à la collecte de fonds à moins qu'il y soit « partie prenante ».

Le 31 janvier, MM. Brain, Ballard, Wells, Eros et Peloso ont participé à une conférence téléphonique au cours de laquelle M. Ballard a expliqué comment les organisateurs de la campagne pouvaient créer une nouvelle campagne de sociofinancement sur GiveSendGo, en utilisant CloutHub pour héberger la présence du convoi sur Internet. M. Ballard a proposé que les organisateurs utilisent le réseau sécurisé de CloutHub pour communiquer entre eux en toute confidentialité. M. Brain a offert à M. Eros un financement opérationnel de 250 000 \$ en attendant que les organisateurs puissent avoir accès aux fonds donnés.

Malgré l'offre de M. Ballard, ni M. Eros ni les autres organisateurs n'ont été convaincus d'utiliser CloutHub ou d'accepter l'offre de financement de M. Brain. En effet, M. Eros trouvait déroutante la participation de MM. Brain, Ballard et Peloso à l'appel, car la réunion portait sur GiveSendGo et non sur CloutHub, et M. Peloso n'avait joué aucun rôle auparavant dans le comité des finances. Toutefois, la réunion a été importante dans la mesure où elle a mis M. Eros en contact avec M. Wells. M. Eros a accepté de travailler avec M. Wells pour lancer une campagne de collecte de fonds sur GiveSendGo pendant que le comité des finances continuait à négocier avec GoFundMe pour avoir accès à davantage de fonds.

Cependant, un problème sérieux se posait pour créer une campagne active sur GiveSendGo. En effet, pour créer une campagne de financement sur GiveSendGo, une personne doit détenir un compte Stripe et, pour ce faire, cette personne doit avoir un compte bancaire. À l'époque, la société Freedom n'avait pas de compte bancaire. Peu de temps après que M. Eros a créé la société Freedom, il s'est adressé à la Banque TD pour ouvrir un compte, mais celle-ci a refusé sa demande. Après avoir échoué auprès de la Banque TD, la société Freedom s'est adressée à la Steinbach Credit Union, qui a accepté d'ouvrir un compte. Cependant, peu après avoir ouvert le compte, la Steinbach Credit Union l'a fermé en donnant un très court préavis aux organisateurs.

L'absence de compte bancaire au nom de la société Freedom a constitué un sérieux obstacle au lancement de la campagne sur GiveSendGo. Jacob Wells a proposé une solution temporaire : pendant que la société Freedom s'employait à ouvrir un compte bancaire, M. Wells relierait la campagne du Convoi de la liberté à son compte Stripe, lequel était relié à son compte bancaire personnel. Une fois que la société Freedom aurait un compte bancaire, M. Wells transférerait la collecte de fonds au compte de la société Freedom et y virerait tous les fonds collectés dans l'intervalle. M. Eros a accepté ce plan et le 31 janvier 2022, la campagne du Convoi de la liberté 2022 a été lancée sur GiveSendGo.

À ce moment-là, la campagne sur GoFundMe était toujours active, bien que les organisateurs n'aient pas encore reçu le versement approuvé de 1 000 000 \$ CA, et GoFundMe posait de nouvelles questions au comité des finances. M. Eros a donc reporté son attention sur GoFundMe, tandis que la campagne sur GiveSendGo, encore obscure, collectait lentement des fonds.

5.3 Le retrait de la campagne sur GoFundMe et le passage à GiveSendGo

Le 2 février 2022, le jour même où GoFundMe a suspendu la campagne du Convoi de la liberté 2022, des membres de l'équipe de GoFundMe responsables de la confiance et de la sécurité ont eu une conversation avec Steve Bell, qui était alors chef adjoint du Service de police d'Ottawa. Au cours de la conversation, le chef adjoint Bell a informé GoFundMe que pendant les manifestations à Ottawa, des résidents étaient harcelés et que la sécurité et le bien-être des habitants d'Ottawa devenaient un sujet de préoccupation. Le lendemain, trois représentants de GoFundMe, dont son avocate générale, se sont entretenus par vidéo avec le maire d'Ottawa, Jim Watson, et le conseiller juridique de la Ville, David White. Le maire a parlé de la situation à Ottawa et il aurait identifié des personnes associées aux manifestations comme étant responsables d'actes de violence. Le maire s'est dit préoccupé par l'éventualité que GoFundMe débloque des fonds supplémentaires.

Comme je l'ai déjà souligné, lorsque GoFundMe a informé les organisateurs de la campagne le 2 février de sa décision de suspendre leur campagne, elle leur a demandé de répondre à une série de questions posées la veille. GoFundMe voulait notamment savoir quelle partie de la somme initiale de 1 000 000 \$ CA avait été distribuée aux participants, si les organisateurs allaient rembourser aux participants autre chose que les frais de carburant, s'ils cherchaient toujours à faire virer les fonds sur le compte personnel de M^{me} Lich, et s'ils avaient choisi l'organisation ou les organisations auxquelles ils verseraient les fonds excédentaires. GoFundMe demandait aussi aux organisateurs de confirmer que l'argent ne serait versé qu'aux personnes participant à des « manifestations pacifiques et légales » et de mettre à jour la description de la campagne afin de réaffirmer que les manifestations devaient rester pacifiques. La réponse à ces questions est finalement venue le 3 février de Keith Wilson, avocat-conseil de la société Freedom. Dans sa lettre à GoFundMe, M^e Wilson écrivait ainsi que « les organisateurs n'ont pas l'intention de rembourser ceux qui ont commis des actes illicites ou criminels », et que :

[TRADUCTION]

Les organisateurs ont l'intention de transférer les fonds [déjà débloqués] à Convoy Corp. afin de les distribuer et de les comptabiliser.

Nous avons recommandé au Comité de considérer les fonds reçus aujourd'hui comme des fonds en fiducie qui seront transférés au compte bancaire de Freedom 2022 avant d'être distribués conformément aux objectifs établis. Cela permettra d'assurer une comptabilité et un contrôle juridique adéquats des fonds distribués.

[...]

Le Comité ne demande pas pour l'instant d'autres débloquages de fonds, car il continue de travailler à l'ouverture d'un compte bancaire pour Convoy Corp. Le Comité et son comptable estiment que cela devrait être fait dans les 24 prochaines heures. Une fois que nous vous aurons confirmé que cela a été fait, le Comité demande que le solde total soit transféré au compte bancaire de Convoy Corp¹².

Un appel a aussi été organisé pour le 3 février avec des représentants de GoFundMe, M^{me} Lich, M^e Wilson, M. Eros et quelques autres personnes associées à la société Freedom. M. Eros a expliqué à GoFundMe comment il comptait structurer les opérations financières de la société Freedom.

GoFundMe n'était pas convaincue par l'information qu'elle a reçue. La haute direction était particulièrement préoccupée par la capacité des organisateurs de tenir leur promesse de ne pas verser de fonds à des personnes ayant participé à des activités illégales. Le lendemain, lors d'un deuxième appel téléphonique entre le chef adjoint Bell et les représentants de GoFundMe, le chef adjoint Bell a déclaré que la situation se détériorait et que des actes de violence étaient commis. Pendant ce temps,

¹² Lettre de Keith Wilson à GoFundMe, 3 février 2022, GFM00000131, p. 2 et 3.

des employés de GoFundMe ont également reçu des messages de harcèlement de la part de membres du public en raison de la décision de la plateforme de suspendre la campagne du Convoi de la liberté 2022. Le 4 février, l'équipe de GoFundMe responsable de la confiance et de la sécurité a identifié un homme qui utilisait ses comptes sur les réseaux sociaux pour promouvoir ce harcèlement et a déduit des renseignements dont elle disposait qu'il s'agissait d'un associé de M^{me} Lich. Le 4 février, GoFundMe a décidé de retirer la campagne du Convoi de la liberté 2022 de sa plateforme.

Jusqu'à-là, la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo avait été relativement inactive. L'annonce de la fermeture de la campagne sur GoFundMe a nettement changé la donne et la couverture médiatique de la décision de GoFundMe a attiré une attention considérable. Les organisateurs du convoi, dont M^{me} Lich, ont utilisé leurs comptes de médias sociaux pour diriger les gens vers la campagne sur GiveSendGo et les dons ont rapidement augmenté.

5.4 La Banque TD bloque les fonds

Bien que GoFundMe ait retiré la campagne du Convoi de la liberté 2022 de son site Web, elle avait déjà versé 1 000 000 \$ CA à M^{me} Lich. Celle-ci avait aussi mené avec succès sur les médias sociaux une campagne de virements de fonds par courriel qui a permis de recueillir plus de 400 000 \$ CA. La banque a toutefois pris des mesures pour que ni M^{me} Lich ni les autres organisateurs du convoi ne puissent avoir accès à la majeure partie de ces fonds.

Dans le cadre de ses pratiques commerciales courantes, la Banque TD surveille les médias de sources ouvertes pour se tenir informée des événements qui pourraient avoir une incidence sur ses activités. Sans surprise, la Banque TD a pris connaissance des reportages concernant le Convoi de la liberté, la participation de M^{me} Lich à celui-ci et la campagne sur GoFundMe. La Banque TD savait aussi que M^{me} Lich était l'une de ses clientes et qu'elle aurait pu utiliser ses comptes dans le cadre de la collecte de fonds.

Le 28 janvier 2022, une directrice de succursale de la Banque TD a cherché à contacter M^{me} Lich par téléphone pour parler du statut de ses comptes. Plus tard dans la journée, elle lui a aussi envoyé un courriel dans lequel elle lui disait que la Banque TD croyait savoir qu'elle recevait des dons de charité par virements de fonds par courriel. M^{me} Lich n'a pas répondu immédiatement à la Banque TD, et les autres tentatives de la banque pour lui parler à la fin de janvier ont été infructueuses.

Le 1^{er} février 2022, Chris Barber a été ajouté comme deuxième titulaire du compte que M^{me} Lich utilisait pour recevoir à la fois les virements par courriel et les dons de GoFundMe. Le même jour, M^{me} Lich et M. Barber ont ouvert un deuxième compte conjoint à la Banque TD. Je les désigne respectivement comme le « premier » et le « deuxième compte TD ». Le 3 février, soit un jour après le dépôt du million de dollars canadiens sur le premier compte TD, la Banque TD a envoyé un courriel identique à M^{me} Lich et à M. Barber :

[TRADUCTION]

Comme nous ne réussissons pas à vous joindre, nous vous demandons encore une fois, par écrit, de communiquer avec un représentant de la TD au sujet de votre compte bancaire.

Nous vous informons que les fonds que vous avez reçus en provenance de GoFundMe ont récemment été déposés sur votre compte personnel, mais il faut que nous discutons des conditions particulières qui s'appliquent aux fonds détenus en fiducie pour d'autres bénéficiaires.

En attendant, comme nous avons bloqué temporairement ces fonds (1 000 000,00 \$), nous aimerions avoir la possibilité de discuter avec vous des conditions auxquelles ils sont assujettis.

Nous vous demandons de nous contacter le plus tôt possible. Je suis au bureau tous les jours de 9 h à 17 h HNE¹³.

Le même jour, la Banque TD s'est aperçue qu'un virement important avait été fait entre le premier compte TD et le deuxième compte TD. Le 4 février 2022, la Banque TD a aussi bloqué le deuxième compte TD.

Le 5 février, M^{me} Lich a programmé un virement électronique à Northern Air Charter à partir d'une succursale de la Banque TD à Ottawa. Elle voulait ainsi payer un jet privé qui avait amené plusieurs personnes à Ottawa, dont Keith Wilson, Chad Eros et Dwayne Lich, son époux. L'opération a été refusée. Chris Garrah a finalement payé la facture avec l'argent collecté dans le cadre de la campagne Adopt-A-Trucker. Après que le virement électronique de M^{me} Lich a été refusé, elle a laissé un message vocal à la Banque TD pour demander pourquoi son compte était bloqué. Un représentant de la Banque TD a parlé avec M^{me} Lich les 6 et 10 février. N'étant pas satisfaite de ces discussions, la Banque TD a gelé le premier et le deuxième compte TD le 10 février. Au moment où ces comptes ont été bloqués, M^{me} Lich et M. Barber n'avaient eu accès qu'à 26 000 \$ CA.

6. Les cryptomonnaies

En plus des formes plus conventionnelles de collecte de fonds, plusieurs collectes de fonds reposant sur les cryptomonnaies permettaient de soutenir les manifestants. Il est difficile de savoir si ces efforts ont eu un effet significatif sur le financement des manifestations. Cependant, ce que la Commission a appris sur les campagnes de cryptomonnaies met en évidence la façon dont ces nouveaux jetons numériques pourraient avoir une incidence sur les futures collectes de fonds.

¹³ Courriel de la Banque TD à Tamara Lich, 3 février 2022, 11 h 12; Dossier de requête de la Banque Toronto-Dominion, TDB00000004, p. 221.

La Commission a connaissance de trois campagnes qui visaient à recueillir des fonds en cryptomonnaies, mais il pourrait y en avoir eu d'autres. J'ai déjà parlé du projet Adopt-A-Trucker de Chris Garrah. Lorsque « Serge » a créé son site Web, il a inclus six adresses de portefeuilles numériques, chacun pouvant contenir une cryptomonnaie différente : Bitcoin, Ethereum, Litecoin, Cardano, Monera et Ethereum Classic.

La deuxième campagne concernait une cryptomonnaie créée en lien avec les manifestations. Lors d'un événement Facebook Live le 13 février 2022, Pat King, un autre dirigeant des manifestations, a annoncé une nouvelle cryptomonnaie appelée Freedom Convoy Token (FCT). Une page Web lancée pour FCT demandait d'acheter d'abord une cryptomonnaie différente et plus établie, BNB, puis de l'échanger contre FCT en passant par une plateforme appelée PancakeSwap. Le site Web de FCT indiquait aussi que quatre pour cent de chaque opération en FCT seraient prélevés pour être envoyés à une entité appelée Freedom Convoy Foundation. La collecte de fonds FCT était donc conçue pour générer des fonds de deux manières : la vente de FCT pour la monnaie BNB établie et la création d'un flux à long terme de cryptomonnaie si FCT devenait un jeton fréquemment utilisé. Le lancement de FCT n'aurait eu qu'un succès limité et la Commission n'a entendu aucun témoignage sur le statut, voire l'existence de la Freedom Convoy Foundation.

La troisième campagne de cryptomonnaie a été la plus réussie. Vers le 27 janvier 2022, Nicholas St. Louis, résident d'Ottawa, a lancé une campagne de financement en Bitcoin appelée « Honk Honk Hodl ». La campagne était principalement hébergée sur Tallycoin, plateforme de sociofinancement en Bitcoin qui permet de donner de petites quantités de Bitcoin sans frais. Des documents judiciaires donnent à penser que plusieurs personnes étaient associées à M. St. Louis dans la gestion de cette collecte de fonds, notamment Benjamin Dichter, Benjamin Perrin, Jeff Booth, Greg Foss, Francis Pouliot et une personne utilisant un compte Twitter au nom de « @JWWeatherman_ ».

Le 12 février 2022, un site Web associé à M. St. Louis a signalé que M. St. Louis travaillait avec les administrateurs de la société Freedom pour transférer les fonds vers un portefeuille « MultiSig » dans lequel les fonds seraient détenus jusqu'à ce qu'ils soient transférés aux camionneurs. Un portefeuille MultiSig est un portefeuille numérique qui requiert un nombre minimum de « signatures » électroniques pour autoriser tout transfert de Bitcoin à partir de celui-ci. Ce mécanisme permet de contrôler et de superviser les cryptomonnaies contenues dans le portefeuille. Lorsque différentes personnes détiennent les signatures nécessaires pour accéder au portefeuille, personne ne peut déplacer unilatéralement des jetons hors de celui-ci. À l'instar d'une fiducie qui nécessite l'accord de plus d'un fiduciaire pour dépenser des fonds, un portefeuille MultiSig peut contribuer à garantir que les dons ne sont pas détournés ou dilapidés. En mars 2022, M. St. Louis avait accès à au moins deux signatures et Benjamin Dichter avait accès à au moins une signature. Comme trois signatures étaient nécessaires pour accéder au portefeuille MultiSig, MM. St. Louis et Dichter avaient un contrôle conjoint sur les Bitcoin donnés.

Honk Honk Hodl a connu un grand succès. À son apogée, vers le 14 février 2022, la campagne avait recueilli près de 21 Bitcoin, ce qui représentait à l'époque plus de 1 000 000 \$ CA. Une fois ce niveau atteint, M. St. Louis a fermé la collecte de fonds sur Tallycoin.

7. Les obstacles continus pour accéder à l'argent : les banques, les services de traitement des paiements et les tribunaux

Après le retrait de la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur GoFundMe, la campagne nouvellement créée sur GiveSendGo est devenue le point central de la collecte de fonds pour les manifestants. Le 4 février 2022, Jacob Wells a accordé à Chad Eros des privilèges d'administrateur pour la page du Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo. Cependant, la campagne était toujours reliée au compte Stripe

de M. Wells. Ayant appris que M. Wells avait utilisé un compte à son nom pour collecter des fonds pour la campagne du Convoi de la liberté 2022, Stripe a demandé l'assurance que les bénéficiaires prévus recevraient effectivement les fonds.

Le 7 février 2022 ou vers cette date, deux événements importants sont survenus par rapport à la campagne de financement sur GiveSendGo. Premièrement, environ 4,9 millions \$ US ont été transférés sur le compte bancaire personnel de M. Wells. Ce dernier a indiqué que ce transfert s'était fait automatiquement et qu'il avait été surpris lorsqu'il a vu les fonds sur son compte. Deuxièmement, la collecte de fonds a été transférée du compte Stripe de M. Wells à un compte créé par M. Eros. Selon ce dernier, M. Wells lui avait demandé à plusieurs reprises de créer son propre compte Stripe afin que M. Wells ne soit plus obligé d'utiliser son compte personnel pour la campagne. M. Eros, qui n'arrivait toujours pas à obtenir qu'un établissement financier ouvre un compte à la société Freedom, a demandé aux avocats du Justice Centre for Constitutional Freedoms (JCCF) si l'un d'eux pouvait utiliser son compte en fiducie pour recevoir des fonds. Keith Wilson a accepté de le faire et a conclu à cette fin un accord de représentation avec M. Eros. Entre le 6 et le 7 février, M. Wells a aidé M. Eros à créer son propre compte Stripe qui a été relié au compte en fiducie de M^e Wilson. À partir de cette date, les dons à la campagne sur GiveSendGo ont commencé à s'accumuler sur le compte Stripe de M. Eros et non sur celui de M. Wells.

Le 8 février, Stripe a fait un suivi de ses discussions avec M. Wells concernant sa participation à la campagne du Convoi de la liberté 2022. Stripe a demandé à M. Wells de fournir une copie de l'accord qu'il avait conclu avec les organisateurs de la campagne du Convoi de la liberté 2022 établissant que celui-ci était autorisé à collecter des fonds en leur nom. Stripe a aussi demandé quelles mesures GiveSendGo avait prises pour s'assurer que les fonds de la campagne ne seraient pas utilisés pour promouvoir ou soutenir la violence ou d'autres activités illégales. M. Wells a répondu le 9 février, indiquant qu'il répondrait sous peu. Le même jour, M. Wells a envoyé par courriel à Chad Eros un document intitulé «Authorization to Fundraise». Ce document visait à officialiser l'accord que M. Wells avait conclu avec les organisateurs

de la campagne le 31 janvier pour collecter des fonds pendant que les organisateurs ouvraient le compte bancaire de la société Freedom. L'autorisation de collecte de fonds a finalement été signée par Chad Eros, Tamara Lich et Jacob Wells et datée du 9 février 2022¹⁴.

Pendant que M. Wells officialisait son accord avec M. Eros et M^{me} Lich, M. Eros éprouvait des difficultés avec son propre compte Stripe. Le 8 février, Stripe l'a informé qu'il avait suspendu son compte. En conséquence, M. Eros a pris contact avec M. Wells et ce dernier a de nouveau relié la campagne du Convoi de la liberté 2022 à son propre compte Stripe. Selon M. Wells, cela s'est produit le 10 février, tandis que M. Eros croit que c'était le 11 février. Pendant toute cette période, les seuls fonds débloqués de la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo sont allés à M. Wells. Toutefois, il y a eu une tentative avortée de virement de fonds depuis le compte bancaire de M. Wells. Ce dernier était en train de virer plus de 3 000 000 \$ lorsque M^e Wilson a envoyé un message par l'intermédiaire de M. Eros le 10 février pour que M. Wells mette fin au virement. Ce dernier a annulé le virement et l'argent n'a pas été déplacé.

Il est possible que M^e Wilson ait interrompu le virement le 10 février 2022 en raison d'une demande présentée le même jour par le procureur général de l'Ontario à la Cour supérieure de justice de l'Ontario en vue d'obtenir une « ordonnance de blocage » en vertu de l'article 490.8 du *Code criminel* visant l'argent recueilli sur GiveSendGo. La demande partait du principe que l'argent collecté par les campagnes du Convoi de la liberté et Adopt-A-Trucker répondait à la définition légale de « bien infractionnel ». Cette définition couvre tout « bien situé au Canada ou à l'extérieur du Canada qui sert ou donne lieu à la perpétration d'un acte criminel¹⁵ ». Les infractions telles que les méfaits à la propriété qui auraient été commises à Ottawa sont des actes criminels

¹⁴ Autorisation de collecte de fonds datée du 9 février 2022, pièce C de l'affidavit de Chad Eros daté du 8 mars 2022, dossier de requête des défendeurs dans la procédure de type *Mareva*, 8 mars 2022, HRF00001357, p. 138.

¹⁵ *Code criminel* du Canada, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 2, s.v. « bien infractionnel ».

et les fonds recueillis sur GiveSendGo étaient censés soutenir ces activités. La Cour a fait droit à la demande et a ordonné qu'il soit interdit à toute personne – y compris GiveSendGo, Stripe, Chris Garrah et la société Freedom – de se départir, de quelque manière que ce soit, de tout intérêt dans les fonds de la campagne du Convoi de la liberté 2022 ou d'Adopt-A-Trucker ou d'effectuer des opérations sur les droits qu'elle détient sur cet intérêt¹⁶.

Les effets de cette ordonnance n'ont pas tardé à se faire sentir. Le 11 février, Stripe a informé Chris Garrah qu'elle [TRADUCTION] « suspendait les frais et les paiements pour la campagne canadienne Adopt-A-Trucker » en raison de l'ordonnance de blocage¹⁷. Stripe a envoyé une notification similaire à Jacob Wells. M. Wells a répondu : [TRADUCTION] « Merci de nous avoir contactés à ce sujet. Pas de problème, nous allons transférer cette campagne vers notre autre solution de paiement¹⁸ ». M. Wells a ensuite déplacé la campagne Adopt-A-Trucker de Stripe vers l'autre service de traitement des paiements de GiveSendGo, RallyPay. La campagne Adopt-A-Trucker sur GiveSendGo a continué d'accepter les paiements en dollars américains. Cependant, la banque de M. Garrah, RBC, s'est aussi vu signifier une copie de l'ordonnance de blocage et a gelé l'accès à ses comptes.

L'effet sur la campagne du Convoi de la liberté 2022 a été plus compliqué, en partie parce que Stripe croyait qu'il y avait une collecte de fonds distincte basée aux États-Unis qui échappait à la compétence du tribunal de l'Ontario et qui n'était donc pas visée par l'ordonnance. La confusion concernant la campagne du Convoi de la liberté est apparue dans une série de communications entre Stripe et ses établissements financiers partenaires canadiens. À partir du 11 février, Stripe a commencé à recevoir de la part de ses partenaires des demandes de renseignements sur la suite qu'elle avait donnée à l'ordonnance de blocage. Stripe a répondu qu'elle suspendait les paiements à destination et en provenance de la campagne Adopt-A-Trucker.

¹⁶ Ordonnance de blocage, 10 février 2022, STR00000009.

¹⁷ Message de Stripe à Chris Garrah, 11 février 2022, 11 h 04, STR00000060.

¹⁸ Message de Jacob Wells à Stripe, 11 février 2022, 20 h 18, STR00000063.

HSBC Canada a demandé si Stripe avait aussi suspendu les frais et les paiements de la campagne du Convoi de la liberté 2022. Stripe a répondu :

[TRADUCTION]

Nous évaluons avec nos avocats si nous sommes tenus de prendre des mesures concernant tout compte autre que celui de la campagne canadienne Adopt-A-Trucker, étant donné la nature globale des actes de protestation. Nous notons que la campagne « Convoi de la liberté 2022 » mentionnée dans l’ordonnance est une campagne américaine qui est actuellement traitée avec nos partenaires financiers américains¹⁹.

HSBC Canada a répondu en ces termes : [TRADUCTION] « Il est clair que nous ne comprenons pas tout à fait la façon dont GiveSendGo traite les transactions dans ce scénario » et posé une série de questions à Stripe, notamment celle-ci :

S’il est vrai que la plateforme GiveSendGo pour le Convoi de la liberté 2022 est basée aux États-Unis, Stripe (et par conséquent la Banque HSBC Canada) joue-t-elle un rôle quelconque dans l’acceptation des dons ou des paiements au Canada²⁰?

Le lendemain, Stripe a répondu : [TRADUCTION] « Les responsables canadiens de Stripe n’interviennent pas dans l’acceptation des dons ou le traitement des paiements au Canada pour les campagnes Convoi de la liberté 2022 menées aux États-Unis par le truchement de la plateforme GiveSendGo²¹ ». Or, Stripe avait gelé le compte associé à Chad Eros qui avait reçu des fonds dans le cadre de la collecte Convoi de la liberté 2022 hébergée sur GiveSendGo pendant au moins quelques jours.

Stripe a continué de traiter les dons destinés à la collecte de fonds du Convoi de la liberté, qui était de nouveau relié au compte de M. Wells, mais uniquement en raison

¹⁹ Courriel de Stripe à HSBC Canada, 11 février 2022, 20 h 51, STR00000007.

²⁰ Courriel de HSBC Canada à Stripe, 11 février 2022, 21 h 40, STR00000008.

²¹ Courriel de Stripe à HSBC Canada, 12 février 2022, 5 h 20, STR00000011.

des assurances données par M. Wells que GiveSendGo se conformerait aux lois canadiennes applicables. Le 15 février, Stripe a contacté GiveSendGo pour donner suite à sa demande du 9 février concernant une copie de l'accord entre Jacob Wells et les organisateurs de la campagne du Convoi de la liberté 2022. Stripe a aussi demandé un appel téléphonique pour discuter des plans de GiveSendGo pour distribuer les fonds à la lumière de l'invocation le 14 février 2022 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. M. Wells a répondu en s'excusant de ne pas avoir encore envoyé de copie de l'accord et il a accepté qu'il y ait un appel téléphonique. Après l'appel, qui a eu lieu le 16 février, Stripe a envoyé à GiveSendGo un message dont voici un extrait :

[TRADUCTION]

Il est entendu que vous prévoyez de distribuer les fonds uniquement en conformité avec la loi canadienne. Veuillez i) fournir une confirmation que vous ne ferez aucun déboursement à moins qu'il ne soit légal et ii) détailler les autres plans que GiveSendGo entend mettre en œuvre pour se conformer au décret d'urgence²².

M. Wells a répondu :

[TRADUCTION]

[...]

Je peux confirmer que je ne déboursrai pas les fonds que je détiens tant qu'un plan légal n'aura pas été mis en place pour qu'ils soient déboursés en vertu de la loi canadienne.

Nous accusons également réception du Décret d'urgence que vous nous avez envoyé et évaluons encore les exigences auxquelles il nous

²² Message de Stripe à GiveSendGo, 16 février 2022, 3 h 41, STR00000073.

contraint. Je répondrai à votre question dès que j'aurai reçu les avis de notre équipe juridique²³.

Stripe a demandé à GiveSendGo de mettre à jour sa page consacrée aux dons afin de confirmer qu'elle ne distribuera les fonds que conformément à la loi canadienne et d'informer les donateurs de l'existence de restrictions susceptibles d'empêcher GiveSendGo de déboursier des fonds. Stripe a indiqué que si ces mesures n'étaient pas prises le 17 février 2022 avant 14 h, il suspendrait le compte. M. Wells a répondu :

[TRADUCTION]

Bonjour,

La mise à jour a été affichée en ces termes :

*** Les fonds de cette campagne seront déboursés conformément à la législation canadienne et ***Des restrictions en vigueur pourraient limiter le versement immédiat des fonds à ce bénéficiaire²⁴.

Fort de cette garantie, Stripe a continué de traiter les paiements versés à la collecte de fonds.

Entre-temps, la Banque TD, qui avait déjà bloqué les comptes contrôlés par Tamara Lich et Chris Barber, a pris des mesures pour que l'argent sur ces comptes soit confié à la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Le 14 février, elle a présenté une demande à la Cour pour une ordonnance dite d'« interpleader », c'est-à-dire une ordonnance de versement de fonds à la Cour pour qu'ils soient détenus en fiducie. Elle a présenté cette demande au motif que les bénéficiaires de ces dons étaient des tierces parties inconnues, en l'occurrence les bénéficiaires des campagnes de sociofinancement et de virements de fonds par courriel. La Banque TD avait pour position qu'en raison des conditions des campagnes de financement, l'argent

²³ Message de GiveSendGo à Stripe, 16 février 2022, 18 h 46, STR00000073.

²⁴ Message de GiveSendGo à Stripe, 17 février 2022, 16 h 38, STR00000073.

appartenait «aux camionneurs», mais qu'elle n'avait aucun moyen de déterminer qui étaient «les camionneurs». Puisque le premier et le deuxième compte de la Banque TD n'étaient pas censés servir à détenir des fonds de ce genre, la Banque souhaitait que l'argent soit confié au tribunal jusqu'à ce qu'il soit possible de déterminer les propriétaires légitimes de l'argent.

Une deuxième procédure judiciaire importante a eu lieu le 17 février. Au début de février, une résidente d'Ottawa, Zexi Li, avait engagé un recours collectif contre plusieurs personnes associées aux manifestations d'Ottawa et à la collecte de fonds, dont Chris Barber, Benjamin Dichter, Tamara Lich et Patrick King. En mi-février, M^{me} Li a joint Chad Eros, Chris Garrah, Nicholas St. Louis et la société Freedom à la liste de défendeurs. Le 17 février, M^{me} Li a obtenu ce qu'il est convenu d'appeler une injonction de type *Mareva*. Il s'agit d'une ordonnance judiciaire imposée dans le cadre d'une poursuite civile et destinée à préserver les actifs d'un défendeur en attendant l'issue de l'affaire. Ces ordonnances interdisent généralement aux défendeurs et à d'autres personnes de traiter de quelque manière que ce soit certains biens précis. Le but ultime d'une injonction de type *Mareva* est de garantir que si un défendeur est condamné à payer des dommages et intérêts, son argent sera disponible.

Dans le cas de l'ordonnance obtenue dans le recours collectif d'Ottawa, le tribunal a interdit aux défendeurs de traiter de quelque façon que ce soit une série de biens, notamment tous les actifs de la société Freedom, tous les fonds détenus dans les comptes bancaires appartenant à Chris Garrah et Tamara Lich qui servaient à recevoir des dons et toutes les cryptomonnaies contrôlées par Chris Garrah, Nicholas St. Louis ou Benjamin Dichter, ou qui étaient détenues dans un certain nombre de portefeuilles numériques répertoriés ainsi que tout compte de M. King associé au Freedom Convoy Token²⁵.

Ces actions ont eu pour résultat de créer un écheveau d'obstacles empêchant les organisateurs de la manifestation d'accéder aux dons. Le compte RBC et le compte

²⁵ Ordonnance datée du 17 février 2022, JCF00000092.

Stripe de Chris Garrah avaient été bloqués en raison de l'ordonnance de blocage et de l'ordonnance de type *Mareva*, et bien qu'il n'ait peut-être contrôlé aucune cryptomonnaie d'Adopt-A-Trucker, l'injonction *Mareva* s'appliquait aux portefeuilles qui apparaissaient sur le site Web. Les comptes TD de M^{me} Lich ont été bloqués par les propres mesures de la Banque TD ainsi qu'en raison de l'ordonnance de blocage et de l'ordonnance de type *Mareva*. Le compte Stripe de Chad Eros était bloqué en raison de l'ordonnance de blocage et bien que Jacob Wells puisse continuer à collecter des fonds pour le Convoi de la liberté, il avait promis à Stripe qu'il respecterait la loi canadienne. Quoi qu'il en soit, M. Wells n'avait nulle part où envoyer l'argent. La société Freedom n'avait toujours pas de compte bancaire, les comptes associés à la collecte de fonds étaient bloqués et M^e Wilson avait annulé le virement de fonds sur son compte en fiducie. L'ordonnance visait même à bloquer les actifs en cryptomonnaie contrôlés par MM. St. Louis, Dichter, Garrah et King, bien que, pour des raisons liées à la nature des cryptomonnaies, cet aspect de l'ordonnance ait été plus difficile à mettre en œuvre.

Le 28 février 2022, les modalités de l'injonction de type *Mareva* ont été modifiées pour nommer un séquestre. Celui-ci a été chargé de recevoir les fonds visés par l'ordonnance *Mareva*, dont les fonds sur le compte bancaire de Chris Garrah, afin que les comptes puissent être débloqués. Les fonds détenus sur le premier compte TD et le deuxième compte TD, qui étaient visés par la demande d'ordonnance d'interpleader de la Banque TD, ont aussi été transférés au séquestre par la suite, tout comme au moins certaines cryptomonnaies répertoriées dans l'ordonnance *Mareva*.

8. D'où venait l'argent?

Un des points que l'on m'a demandé d'éclaircir dans mon mandat était « les effets du financement intérieur et étranger, notamment au moyen de plateformes de sociofinancement ». La Commission a cherché à obtenir des renseignements auprès de différentes sources afin de déterminer l'origine des dons versés aux campagnes de financement dont il est question dans ce chapitre. Ce faisant, la Commission avait

pour objectif non pas d'identifier des donateurs individuels, mais plutôt de découvrir de l'information générale. Bien que la Commission n'ait pas pu obtenir de renseignements exhaustifs, notamment en ce qui concerne les dons en cryptomonnaie, elle a obtenu un éclairage important sur les sources de financement.

Selon l'information fournie par GoFundMe, la campagne du Convoi de la liberté 2022 hébergée sur cette plateforme comptait 133 836 donateurs. Environ 107 000 dons venaient du Canada (86 %) et environ 14 000 des États-Unis d'Amérique (11 %). Environ 4 000 venaient de 80 autres pays (3 %). Selon GoFundMe, la campagne a recueilli environ 10 060 000 \$ CA avant d'être fermée, dont 9 000 000 \$ CA venaient du Canada (89 %); 870 000 \$ CA des États-Unis d'Amérique (9 %); et 190 000 \$ CA des 80 autres pays (2 %). Stripe a communiqué des chiffres différents en ce qui concerne la valeur totale de la collecte de fonds, précisant à la Commission que le compte Stripe de M^{me} Lich avait reçu 10 737 582,11 \$ CA en dons.

Selon des documents obtenus auprès de la Banque TD, environ 3 000 virements de fonds par courriel sont allés aux adresses électroniques associées à la campagne du Convoi de la liberté 2022 et ont été déposés sur le premier compte TD. Le montant total déposé par virements de fonds par courriel était de 4 194 166,63 \$ CA. Ces dons provenaient tous d'établissements financiers domiciliés au Canada.

Selon les renseignements fournis par GiveSendGo, la campagne Adopt-A-Trucker comptait 8 380 donateurs, dont 3 640 dons venant du Canada (43 %); 4 293 des États-Unis d'Amérique (51 %); et 447 d'autres pays (5 %). En tout, 591 789,18 \$ US ont été versés à la campagne Adopt-A-Trucker, dont 327 843,13 \$ US provenant du Canada (55 %); 244 526,10 \$ US des États-Unis d'Amérique (41 %); et 194 19,95 \$ US d'autres pays (3 %).

Les documents de RBC montrent qu'entre le 7 et le 11 février, M. Garrah a reçu 170 virements de fonds par courriel d'une valeur totale de 31 067 \$ CA.

Selon les renseignements fournis par GiveSendGo, la campagne du Convoi de la liberté 2022 hébergée sur cette plateforme comptait 113 152 donateurs, soit 39 498 dons venant du Canada (35 %); 67 264 des États-Unis d'Amérique (59 %); et 6 390 d'autres pays (6 %). En tout, 9 776 559,50 \$ US ont été donnés à cette campagne, soit 4 627 660 \$ US venant du Canada (47 %); 4 593 686,50 \$ US des États-Unis d'Amérique (47 %); et 555 213 \$ US d'autres pays (6 %).

La collecte de fonds Honk Honk Hodl a recueilli environ 21 Bitcoin sur TallyCoin avant d'être fermée. Selon des documents de la GRC, la campagne Adopt-A-Trucker en cryptomonnaie avait recueilli environ 6 040 \$ US (ou 7 685,90 \$ CA) au 15 février 2022.

Bien que la société Freedom n'ait reçu aucune de ces sommes issues du sociofinancement, elle a reçu un don par dépôt direct de 10 000 \$ CA sur son compte auprès de la Steinbach Credit Union. Lorsque le compte a été fermé, la Steinbach Credit Union a envoyé une traite bancaire au nom de la société Freedom à Chris Garrah.

L'information provenant de ces institutions ne permet pas de savoir quel rôle l'argent comptant a joué dans les manifestations. Outre ces tentatives centralisées de collecte de fonds, les manifestations elles-mêmes ont produit organiquement des réseaux de dons. Bien que n'atteignant probablement pas des millions de dollars, contrairement aux campagnes de sociofinancement ou de cryptomonnaie, les dons en espèces qu'ont reçus les manifestants s'élevaient à des dizaines de milliers de dollars.

La Commission a entendu des témoignages selon lesquels pendant les manifestations d'Ottawa, il y avait de nombreux endroits où des personnes pouvaient déposer des dons. Par exemple, une table où de la nourriture gratuite était distribuée pouvait être un endroit où quelqu'un aurait pu déposer un don pour aider à couvrir les frais des personnes distribuant la nourriture. Il y avait de nombreux endroits de ce type dans le secteur de la manifestation et la Commission n'a pas pu évaluer l'ampleur des dons en espèces. Toutefois, la Commission a reçu des preuves portant sur des transactions

en espèces particulières. Selon Chad Eros, un inconnu a placé une cruche à eau à côté de la scène principale de la rue Wellington, que les manifestants utilisaient pour des discours et des divertissements, et a mis devant une pancarte sollicitant des dons en espèces pour Adopt-A-Trucker. M. Garrah ne sait pas qui a pris cette initiative et n'a pas participé à son approbation. Néanmoins, les dons en espèces déposés à cet endroit ont été acheminés jusqu'à l'hôtel Swiss, où séjournaient MM. Garrah et Eros. Ne sachant que faire de l'argent, M. Eros a décidé de consigner les montants collectés et de créer un système de distribution aux camionneurs.

Keith Wilson a témoigné se rappeler que ces dons avaient commencé à arriver après que le procureur général de l'Ontario eut obtenu une ordonnance de blocage des fonds collectés sur GiveSendGo. M. Eros a estimé que ces dons pouvaient atteindre 20 000 \$ CA par jour. M^e Wilson n'a pas donné d'estimation des montants recueillis.

Brigitte Belton, une autre organisatrice du convoi, a témoigné que des enveloppes contenant de l'argent comptant étaient également distribuées aux camionneurs par le groupe basé à l'hôtel ARC. Dans ce cas, les enveloppes contenaient 2 000 \$ CA chacune. Elle a dit avoir participé à une ou deux séries de distribution, sans fournir d'estimation du montant total distribué ni préciser la source des fonds.

9. Où sont passés les fonds?

Entre les différentes ordonnances judiciaires et les actions décrites tout au long de ce chapitre, une somme importante a été rendue aux donateurs ou mise sous séquestre dans le cadre du recours collectif d'Ottawa et de son injonction *Mareva* connexe. Une grande partie de l'argent qui s'est retrouvé entre les mains des manifestants provenait de dons en espèces et en cryptomonnaies.

9.1 Les dons aux premières collectes de fonds « Convoi de la liberté 2022 »

L'argent recueilli par M^{me} Lich au moyen des premières collectes de fonds du Convoi de la liberté 2022 a abouti à trois endroits. La majeure partie, collectée par GoFundMe, mais jamais débloquée, a été remboursée aux donateurs de la campagne. M^{me} Lich a obtenu une petite somme qui a servi à payer du carburant et d'autres articles. Le solde a finalement été versé au séquestre associé à l'injonction *Mareva*.

Une fois que GoFundMe a décidé de retirer la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 de sa plateforme, il a dû se demander quoi faire avec les plus de 9 000 000 \$ CA qui avaient été donnés, mais pas remis à M^{me} Lich. GoFundMe a d'abord décidé de laisser les donateurs choisir entre un remboursement et l'affectation de leur don à une autre œuvre caritative choisie par les organisateurs de la campagne et vérifiée par GoFundMe. GoFundMe a inclus la deuxième option parce que la description de la campagne l'envisageait déjà pour les dons non dépensés. Lorsque cette décision de remboursement a été annoncée le 4 février, certaines déclarations en ligne alléguaient que GoFundMe avait l'intention de choisir lui-même l'organisme caritatif, ou de garder l'argent. Ces affirmations inexactes ont rapidement entraîné une augmentation du nombre de menaces adressées au personnel de GoFundMe par courriel. En raison de cette réaction, GoFundMe a décidé le 4 février d'abandonner l'option permettant aux gens de diriger leurs dons vers une autre œuvre de bienfaisance et décidé de rembourser automatiquement tous les dons versés à la campagne du Convoi de la liberté 2022. Le remboursement s'appliquait à tous les dons, même si 1 000 000 \$ CA de l'argent des donateurs avaient déjà été débloqués. GoFundMe a comblé la différence. L'entreprise a annoncé sa nouvelle politique de remboursement le 5 février et lancé le processus de remboursement avec Stripe le même jour. Au 10 février 2022, 93 % des dons à la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur GoFundMe avaient été remboursés. Les remboursements restants étaient en attente de règlement ou – dans le cas de 144 dons – faisaient l'objet de rétrofacturations ou de litiges.

Le premier compte TD, qui était sous le contrôle conjoint de M^{me} Lich et de M. Barber, avait reçu 1 000 000 \$ CA de GoFundMe, et 419 416,63 \$ CA supplémentaires par virements de fonds par courriel. Sur ces fonds, seuls 26 000 \$ CA ont été dépensés. Le reste a été visé par différents blocages bancaires et ordonnances judiciaires et a finalement été mis sous séquestre.

Entre le 31 janvier et le 3 février, date à laquelle la Banque TD a bloqué le fonds, plusieurs opérations ont été effectuées sur le premier compte TD. Le 31 janvier, un virement électronique de 3 000 \$ CA a été envoyé du premier compte TD à une personne qui semblait être un gardien de sécurité à Ottawa. Le même jour, un autre virement électronique de 3 000 \$ CA a été envoyé du premier compte TD à un autre compte TD au nom de Tamara Lich. Cet argent a été immédiatement retiré en espèces dans une succursale de la Banque TD à Ottawa. Entre le 31 janvier et le 3 février, quatre virements ont été effectués du premier au deuxième compte TD : 3 000 \$ CA le 31 janvier, deux virements de 10 000 \$ CA le 1^{er} février et 129 342,03 \$ CA le 3 février.

Deux opérations concernant des fonds qui avaient été versés sur le deuxième compte TD ont aussi eu lieu avant que celui-ci soit suspendu par la Banque TD, puis bloqué par l'ordonnance du tribunal. Le 1^{er} février, il y a eu un retrait en espèces de 10 000 \$ CA sur le deuxième compte TD, ainsi qu'un virement distinct de 10 000 \$ CA du deuxième compte TD à « Fillerup.ca ».

Dans le cadre des procédures judiciaires liées à l'injonction *Mareva*, M^{me} Lich a déposé un affidavit auprès de la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Elle a déclaré que, sur les 26 000 \$ CA retirés des premier et deuxième comptes TD, 10 000 \$ CA ont été versés à un fournisseur de carburant en vrac, fillerup.ca, 3 000 \$ CA ont été versés à un fournisseur de carburant en vrac au Québec et 13 000 \$ CA ont été retirés en espèces et utilisés à différentes fins²⁶.

²⁶ Affidavit de T. Lich daté du 28 mars 2022, par. 14, dossier de requête supplémentaire des défendeurs dans la procédure de type *Mareva*, HRF00001346, p. 45 et 46.

Le 10 février, date à laquelle la Banque TD a bloqué les deux comptes TD, le premier compte avait un solde de 1 261 072,60 \$ CA et le deuxième compte, un solde de 132 334,38 \$ CA. Ces fonds ont été mis sous séquestre.

9.2 Les dons à la collecte de fonds « Convoi de la liberté 2022 » sur GiveSendGo

L'histoire des dons à la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo est un peu plus compliquée que celle des dons sur GoFundMe. La raison en est que différents comptes Stripe ont été liés à la collecte de fonds à différents moments. Les détails concernant les fonds collectés alors que le compte Stripe de Jacob Wells était lié à la campagne ont été plus difficiles à vérifier pour la Commission, car Stripe estimait que ces renseignements étaient régis par les lois américaines sur la protection de la vie privée et qu'elle ne pouvait être tenue de les communiquer à la Commission. Cependant, la Commission a eu accès à différentes communications électroniques entre Stripe, GiveSendGo et une série d'établissements financiers qui lui ont permis de tirer des conclusions sur le sort de ces fonds.

Pendant que la collecte de fonds était liée au compte Stripe de Chad Eros, elle a reçu 3 763 180,40 \$ CA en dons, fonds qui n'ont jamais été versés. Stripe a remis 3 401 844,30 \$ CA au séquestre dans le cadre de l'injonction *Mareva*. Selon Stripe, l'écart entre les fonds reçus et les fonds versés au séquestre était dû à différentes opérations sur le compte, comme des rétrofacturations ou des annulations de rétrofacturation, ainsi qu'à différents frais de Stripe.

En ce qui concerne l'argent versé à la campagne pendant qu'elle était liée au compte Stripe de Jacob Wells, les chiffres précis sont plus difficiles à établir. Selon GiveSendGo, la campagne dans son ensemble a collecté 9 776 559,50 \$ US. Comme Stripe a déclaré les dons sur le compte de M. Eros en dollars canadiens, il ne suffit pas de faire une soustraction pour déterminer les montants versés sur le compte de M. Wells. Les taux de change varient constamment, d'où l'impossibilité pour la Commission de déterminer la valeur précise, dans les deux devises, des milliers de

dons qui ont été versés. Cela dit, les éléments de preuve montrent que, quel que soit le montant précis, il a été intégralement remboursé aux donateurs.

Dans une série de courriels envoyés les 6 et 7 mars 2022, GiveSendGo a informé Stripe qu'elle amorçait un remboursement des dons versés à la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur le compte Stripe de Jacob Wells, déduction faite des frais de traitement et des montants que les donateurs avaient choisi de donner à GiveSendGo dans le cadre de leur contribution. Cette opération n'a pas eu lieu immédiatement, car une partie importante des dons avait déjà été déposée sur le compte bancaire personnel de M. Wells et Stripe n'y avait donc pas accès. Le 22 mars, Stripe a envoyé un courriel à GiveSendGo pour lui demander si elle avait viré un paiement complémentaire sur le compte Stripe de M. Wells [TRADUCTION] « avec les fonds déjà versés (5561217,09 \$)²⁷ ». Je considère que ce chiffre représente l'argent que Stripe a versé de la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 au compte personnel de M. Wells. Cela dit, je note un écart entre ce chiffre et le montant que M. Wells a déclaré avoir reçu aux avocats de la Commission (environ 4,9 millions \$ US). Il y a plusieurs explications possibles à ces chiffres différents. Il est peu probable que M. Wells ait cherché à induire la Commission en erreur sur ce point. Il a été franc en admettant qu'il avait personnellement reçu des millions de dollars de dons sur son compte bancaire et l'écart entre les deux chiffres, bien que considérable, ne donne pas à penser à une intention d'induire en erreur. Il a pu simplement se tromper sur le montant qu'il a reçu. Il est plus probable qu'entre le 10 ou le 11 février, date à laquelle la collecte de fonds a été reliée de nouveau à son compte Stripe, et le 14 mars, date à laquelle la collecte de fonds a été interrompue par GiveSendGo, Stripe ait versé des fonds supplémentaires sur le compte de M. Wells. Vu le rythme auquel la collecte de fonds recevait des dons, il ne serait pas étonnant qu'un montant supplémentaire de 660 000 \$ US ait été donné ou débloqué.

²⁷ Courriel de Stripe à GiveSendGo, 22 mars 2022, 17 h 57, STR00000079.

M. Wells a répondu à Stripe à propos du paiement complémentaire requis plus tard dans la journée du 22 mars, précisant que les fonds seraient virés dans la journée ou dans les deux jours suivants. Le 23 mars, M. Wells a confirmé que le virement avait été effectué. Le lendemain, Stripe a confirmé qu'elle allait lancer le processus de remboursement et que les donateurs recevraient leurs dons dans un délai d'environ quatre à cinq jours ouvrables.

Compte tenu des communications concomitantes entre Stripe et GiveSendGo, il semble clair que, sous réserve de la déduction de certains frais et autres charges, les dons versés à la campagne sur GiveSendGo pendant les périodes où elle était reliée au compte de M. Wells ont été remboursés aux donateurs.

9.3 La campagne Adopt-A-Trucker

Les éléments de preuve concernant la campagne Adopt-A-Trucker sont eux aussi complexes en raison du fait que, lorsque Stripe a informé GiveSendGo de l'ordonnance de blocage du procureur général de l'Ontario, GiveSendGo a transféré la campagne vers le service de traitement de paiement RallyPay qui est entièrement basé aux États-Unis. Dans son entrevue avec la Commission, M. Wells a précisé que tous les fonds recueillis par cette campagne et traités par RallyPay ont finalement été remboursés aux donateurs. Cependant, la Commission n'a pas pu vérifier cette information de manière indépendante.

La Commission a pu obtenir des renseignements sur le sort des dons versés à Adopt-A-Trucker qui ont été traités par Stripe. La société dit avoir traité 793 584,74 \$ CA de dons pour cette campagne et avoir versé 330 470,92 \$ CA à M. Garrah en une série de 18 décaissements entre le 24 janvier et le 11 février 2022. Ce chiffre a été confirmé par les dossiers de RBC.

Stripe a remis au séquestre 375 999,68 \$ CA recueillis dans le cadre de la campagne Adopt-A-Trucker. Stripe a déclaré à la Commission que l'écart entre les montants conservés par Stripe sur le compte de M. Garrah et le montant versé au séquestre

était dû à différentes opérations sur le compte, comme des débits, des annulations de rétrofacturation et différents frais de Stripe.

Environ 220 000 \$ CA ont été retirés du compte RBC de M. Garrah entre le 31 janvier et le 11 février 2022. Ce montant comprend environ 150 000 \$ CA de retraits en espèces, traites bancaires et autres virements; 10 553,44 \$ CA en paiements à l'hôtel Swiss; 2 130,15 \$ CA en achats chez Best Buy; 1 061,02 \$ CA en achats d'épicerie; et un paiement de 576,30 \$ CA à une entreprise d'assainissement. M. Eros a déclaré à la Commission que M. Garrah a payé le jet privé qui a transporté M. Eros et d'autres personnes à Ottawa. Le compte RBC contenait 141 482 \$ CA lorsque son contenu a été mis sous séquestre.

9.4 Les cryptomonnaies

Comme nous l'avons vu, la Commission était au courant d'au moins trois collectes de fonds en cryptomonnaie associées aux manifestations d'Ottawa : Adopt-A-Trucker, Freedom Convoy Token et Honk Honk Hodl.

La campagne Adopt-A-Trucker, hébergée sur le site Web exploité par la personne identifiée comme « Serge » (nom de famille inconnu), sollicitait des dons de six types de cryptomonnaies. Selon la GRC, la campagne a permis de recueillir au moins 7 685,90 \$ CA sous différentes formes de cryptomonnaie. Ces dons ont été visés par l'ordonnance *Mareva*. Dans un mémoire du séquestre nommé dans le cadre de l'ordonnance *Mareva*, celui-ci déclare avoir interrogé « Serge » (nom de famille inconnu) les 7 et 23 mars 2022. Le séquestre a aussi déclaré que le 7 mars, il a reçu les cryptomonnaies suivantes d'un particulier désigné comme étant le « répondant A » :

- a. Bitcoin : 0,052312520
- b. Ethereum : 0,392300813
- c. Litecoin : 0,047724040

d. Ethereum Classic : 1,140560130²⁸

Ces cryptomonnaies étaient de quatre types sur les six sollicités sur le site Web d'Adopt-A-Trucker. Il est évident que ces cryptomonnaies mises sous séquestre représentaient au moins une partie du produit de la collecte de fonds administrée par « Serge » par l'intermédiaire du site Web Adopt-A-Trucker. Sur la base des taux de change en vigueur le 7 mars, ces cryptomonnaies avaient une valeur combinée d'environ 3847,13 \$ CA. Il resterait donc 3838,77 \$ CA non comptabilisés. Tout ce que je peux dire, c'est que cette somme était potentiellement disponible pour les manifestants.

La campagne Freedom Convoy Token semble avoir largement échoué. Une page Web lancée pour cette campagne expliquait comment il était possible d'acheter ce nouveau jeton. Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, les personnes souhaitant acheter des FCT étaient invitées à acheter une autre cryptomonnaie et à l'échanger contre le nouveau FCT sur une plateforme appelée PancakeSwap. Selon des sources publiques, 77,3 % des jetons Freedom Convoy Token sont toujours sur PancakeSwap. Les FCT restants sont détenus dans 702 portefeuilles, aucun portefeuille ne détenant plus de cinq pour cent de tous les FCT. Cela donne à penser que seules quelques centaines de personnes ont acheté cette cryptomonnaie. Seule une quantité limitée de la cryptomonnaie établie a été versée au promoteur des FCT et il ne semble pas y avoir un marché actif pour cette cryptomonnaie qui serait soumise à la « taxe » de quatre pour cent intégrée au jeton. La Commission ne sait pas ce qu'il est advenu des cryptomonnaies qui ont été utilisées pour acheter des FCT.

La campagne Honk Honk Hodl a été la plus fructueuse des collectes de fonds en cryptomonnaie en ce qu'elle a permis de mettre des cryptomonnaies entre les mains de manifestants. Le 16 février 2022, 14,4048 des Bitcoin collectés sur Tallycoin ont été distribués dans 100 portefeuilles, chacun contenant l'équivalent de 8019,43 \$ CA

²⁸ Premier rapport de KSV Restructuring Inc. en tant que séquestre, JCF00000096, p. 5 et 20.

au taux de change en vigueur à l'époque. Dans une vidéo diffusée le 19 février sur Twitter Spaces, Nicholas St. Louis a annoncé qu'il avait distribué avec une autre personne 100 enveloppes physiques contenant des instructions indiquant comment utiliser son téléphone portable pour accéder à l'un des 100 portefeuilles numériques uniques. M. St. Louis déclarait qu'il restait environ 6,18 Bitcoin dans un portefeuille MultiSig dont des membres de la société Freedom détenaient les clés.

Sur les 100 portefeuilles qui ont été distribués, 40 n'avaient pas été touchés au début du mois de novembre 2022. Les 60 autres portefeuilles ont fait l'objet d'une forme de virement de devises. Le solde de 24 portefeuilles a été viré vers un autre portefeuille, où les fonds se trouvent actuellement, tandis que le solde de 14 portefeuilles a été viré directement ou indirectement vers une plateforme d'échange où ils ont pu être convertis en d'autres devises, comme le dollar canadien²⁹.

Le 28 février, la police a exécuté un mandat de perquisition au domicile de Nicholas St. Louis et saisi quatre portefeuilles de Bitcoin, y compris deux mots de passe pour un portefeuille MultiSig. Je souligne que, pour autant que la Commission le sache, M. St. Louis n'a été accusé d'aucune infraction criminelle, mais il fait partie des défendeurs nommés dans le recours collectif d'Ottawa. Le 8 mars, Benjamin Dichter a fourni au séquestre un troisième mot de passe pour le portefeuille MultiSig. Le 9 mars, la Couronne a fourni au séquestre les deux mots de passe saisis chez M. St. Louis. Le séquestre a déclaré avoir reçu 5,964053980 Bitcoin le 9 mars, de la part d'un individu désigné comme étant le « répondant B ». En outre, environ 1,6 Bitcoin collecté dans le cadre de la campagne Honk Honk Hodl était stocké sur des adresses Lightning/On-Chain, qui est une autre méthode de virement de Bitcoin. M. St. Louis a déclaré que ces fonds étaient sous le contrôle de Benjamin Perrin. Le séquestre a interrogé M. Perrin le 22 mars. Le même jour, il a reçu 1,60797938 Bitcoin d'un individu désigné comme étant le « répondant C³⁰ ».

²⁹ Kroll Investigative Analysis, COM00000932, p. 6 et 31-34.

³⁰ Premier rapport de KSV Restructuring Inc. en tant que séquestre, JCF00000096, p. 5 et 20.

Il me paraît évident que les cryptomonnaies remises par les répondants B et C provenaient respectivement de M. St. Louis (grâce à la perquisition effectuée par la police à son domicile) et de M. Perrin. Ensemble, ils ont fourni 7,572033360 Bitcoin au séquestre.

Les dons en espèces faits pendant le convoi, en grande partie non documentés, ont eu lieu à plusieurs endroits et ont été de loin l'élément du financement de la manifestation le plus difficile à évaluer pour la Commission. Cela étant, je ne suis pas en mesure de déterminer le montant total des espèces qui ont été données ou dépensées dans le cadre des manifestations d'Ottawa. Cependant, les renseignements dont la Commission dispose révèlent qu'au moins une partie des dons en espèces a simplement été remise à des camionneurs individuels. Les dons en espèces laissés près de la scène de la rue Wellington ont été apportés à l'hôtel Swiss. Enfin, le groupe Adopt-A-Trucker a dû décider de l'utilisation de cet argent et a choisi de le remettre directement à des camionneurs. Chad Eros a joué un rôle de premier plan dans la conception d'un processus par lequel l'argent était placé dans des enveloppes numérotées contenant chacune 500 \$ CA. Les enveloppes étaient signées par des bénévoles qui entraient dans la zone des manifestations et les remettaient à des camionneurs. Les bénévoles notaient le nom et la plaque d'immatriculation des personnes qui avaient reçu les enveloppes et retournaient à l'hôtel Swiss pour consigner les renseignements. Le groupe a conservé ces documents pour garantir que l'argent serait comptabilisé et que les camionneurs ne recevraient pas plusieurs enveloppes.

Selon M. Eros et M^{me} Belton, le groupe de l'hôtel Swiss n'était pas le seul à distribuer de l'argent. Les organisateurs à l'hôtel ARC distribuaient des enveloppes contenant 2000 \$ CA.

Le dernier élément du financement à examiner était le don fait sur le compte éphémère de la société Freedom auprès de la Steinbach Credit Union. Celle-ci a envoyé une

traite bancaire au nom de la société à M. Garrah. Cette traite bancaire a finalement été remise au séquestre.

Je n'ai pas encore parlé des manifestations à la frontière qui ont eu lieu à Windsor, Coutts, Emerson et dans d'autres endroits du pays. La Commission n'a reçu aucune information donnant à penser que des fonds recueillis par les organisateurs de la manifestation d'Ottawa ont été envoyés à l'une ou l'autre des manifestations à la frontière. L'enquête de la Commission sur le financement s'est concentrée sur Ottawa et n'a donc pas permis de cerner les mécanismes par lesquels les manifestations à la frontière ont été financées.

Acronymes, sigles et abréviations



Acronymes, sigles et abréviations

Abréviation	Titre complet
ABC	Association des banquiers canadiens
ACCF	Association canadienne des coopératives financières
ACCP	Association canadienne des chefs de police
ACLCL	Association canadienne des libertés civiles
AMC	Affaires mondiales Canada
APMA	Automotive Parts Manufacturers' Association
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ASI	Advanced Symbolics inc.
BCP	Bureau du Conseil privé
Cadre national	Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements
CCN	Commission de la capitale nationale
CCOP	Commission civile de l'Ontario sur la police
CCRCN	Centre de commandement de la région de la capitale nationale
Cellule (la)	Cellule de planification intégrée
CIC	Commandant(e) des interventions critiques
CIET	Centre intégré d'évaluation du terrorisme
CN	Canadien National
COU	Centre des opérations d'urgence (Ottawa)
CPM	Cabinet du premier ministre
CSMCO	Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle

Acronymes, sigles et abréviations

CSNR	Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement
CSPO	Commission de services policiers d'Ottawa
CSPT	Commission des services policiers de Toronto
CSPW	Commission des services policiers de Windsor
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
CSU	Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences
<i>DMEU</i>	<i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>
ELP	Équipe de liaison policière (SPO)*
ELP	Équipe de liaison provinciale (PPO)*
ERCCI	Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (GRC)
EVC	Extrémisme violent à caractère idéologique
FAC	Forces armées canadiennes
FPT	Fédéral – provincial – territorial
GCG	Gestion des cas graves
GCGC	Groupe consultatif de gestion des conflits
GGCU	Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence
GII	Groupe d'intervention en cas d'incident
GMR	Groupe mixte du renseignement
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRI	Groupe de renseignement intégré
GRP	Groupe du renseignement pour la protection (GRC)
JCCF	Justice Centre for Constitutional Freedoms

<i>LMG</i>	<i>Loi sur les mesures de guerre</i>
<i>Loi sur le SCRS</i>	<i>Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité</i>
<i>LPCGSU</i>	<i>Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence</i>
<i>LRPCFAT</i>	<i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>
<i>LSP</i>	<i>Loi sur les services policiers</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
PDE	Points d'entrée
PIB	Produit intérieur brut
PPO	Police provinciale de l'Ontario
RBC	Banque Royale du Canada
RCN	Région de la capitale nationale
<i>RMU</i>	<i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>
SCI	Système de commandement des interventions
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SJAM	Promenade Sir-John-A.-Macdonald
SMA Ops SN	Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale
Société Freedom	Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation
SPAC	Services publics et de l'Approvisionnement du Canada (ministère des)
SPO	Service de police d'Ottawa
SPP	Service de protection parlementaire
SPT	Service de police de Toronto



Acronymes, sigles et abréviations

SPVG	Service de police de la Ville de Gatineau
SPW	Service de police de Windsor**
SPW	Service de police de Winnipeg**
SQ	Sûreté du Québec
SRM	Services des règlements municipaux (Ottawa)
TBOF	Taking Back Our Freedoms
TD	Banque Toronto-Dominion
UMO	Unité de maintien de l'ordre
ZAC	Zone d'amélioration commerciale

* ELP peut référer soit à l'Équipe de liaison policière (SPO), soit à l'Équipe de liaison provinciale (PPO), selon le contexte.

** SPW peut référer soit au Service de police de Windsor, soit au Service de police de Winnipeg, selon le contexte.